

**17  
1979**

Bureau Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Plein 1813 nr. 2 - 2514 JN 's-Gravenhage  
Tel. 070-61.40.31

# Etnische minderheden

**A.  
Rapport aan de regering**

**B.  
Naar een algemeen etnisch  
minderhedenbeleid?**

Vorstudie door Rinus Penninx

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage  
Postbus 20004 2200 EA 's-Gravenhage  
Telefoon: 070-61 4031 toetsel: 452

WETENSCHAPPELIJKE RAAD voor het REGERINGSBELEID
class.: <i>Bibliotheksvoorbeeld</i>
no.:

ISBN 90 12 02598 2

Aan de Minister-President  
Minister van Algemene Zaken

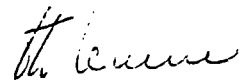
's-Gravenhage, 9 mei 1979

Op 1 maart 1978 verstrekte de WRR aan drs. M. J. A. Penninx de opdracht een inventariserende studie te maken over het tot dusver gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van een aantal etnische minderheden in Nederland. De WRR vindt de studie van drs. Penninx van zodanige kwaliteit en betekenis dat hij voornemens is tot publikatie over te gaan.

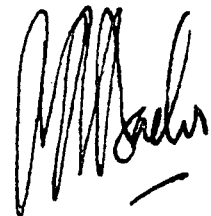
Gezien de aard van de studie — een beleidsbeschrijving en -evaluatie — achtte de WRR zich verplicht aan deze studie een beknopt rapport aan de Regering te verbinden. Wij doen U hierbij dit rapport toekomen; daaraan is de studie van drs. Penninx als bijlage toegevoegd. De grondgedachten, die het rapport dragen, zijn samengevat in hoofdstuk 7. Een spoedige uitspraak daaromtrent van de zijde van de Regering zou de Raad op hoge prijs stellen.

Wij verzoeken U het rapport ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter,  
Ir. Th. Quené



De Secretaris,  
Dr. P. R. Baehr



## INHOUDSOPGAVE VAN HET RAPPORT AAN DE REGERING

1. Inleiding VII
2. Korte schets van het vraagstuk X
3. Te verwachten ontwikkelingen XIII
  1. ontwikkelingen binnen de categorieën minderheden XIII
  2. ontwikkelingen binnen de Nederlandse samenleving die van belang zijn voor de sociale en culturele positie van etnische minderheden XIV
  3. Conclusie XVII
4. Uitgangspunten voor het te voeren beleid XVIII
  1. Opheffen van de achterstandspositie XVIII
  2. Culturele gelijkwaardigheid in een open, multi-etnische samenleving XX
  4. Samenvatting XXIII
5. Inhoud van een minderhedenbeleid op hoofdpunten XXV
  1. Institutionele voorzieningen en participatie XXV
  2. Discriminatie XXVII
  3. Rechtspositie XXVIII
  4. Arbeidsmarktsituatie XXX
  5. Enkele andere terreinen van overheidszorg XXXII
6. Toekomstig migratiebeleid XXXV
  1. Immigratie XXXV
  2. Retourmigratie XXXVI
  3. Mogelijke toekomstige migratie-ontwikkelingen XXXVII
  4. Vreemdelingenbeleid XXXVII
7. Conclusies XXXIX

## 1. INLEIDING

In het werkprogramma voor de tweede Raadsperiode is meegedeeld dat de Raad zich oriënteerde omtrent de mogelijkheid en wenselijkheid het vraagstuk van de etnische minderheden als project van onderzoek en advisering ter hand te nemen. In verband daarmee heeft de Raad op 1 maart 1978 aan drs. M. J. A. Penninx de opdracht verstrekt tot een inventariserende studie over het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van een aantal etnische minderheden in Nederland. De in de studie betrokken minderheden zijn Molukkers, Surinamers en Antillianen en mediterrane buitenlandse werknemers.

De Raad is van oordeel dat de door Penninx verrichte studie van zodanige kwaliteit en betekenis is, dat het gewenst is deze te publiceren. De verzameling van gegevens die zij biedt is tot dusverre nog niet voorhanden. De Raad hecht er evenwel aan niet met publikatie van de studie te volstaan, maar daaraan dit beknopte rapport aan de Regering te verbinden. Daartoe acht hij zich gezien de aard van de studie — een beleidsbeschrijving en -evaluatie — verplicht. Dat geldt te meer nu de Raad in deze tweede zittingsperiode van vijf jaar waarschijnlijk niet meer een omvangrijke eigen studie omtrent etnische minderheden in zijn programma zal kunnen opnemen, waarin de studie van Penninx zou kunnen worden verwerkt. De rapportering in dit stadium heeft evenwel beperkingen: op een aantal punten moesten analyses achterwege blijven en beleidsaanbevelingen een globaal karakter houden.

De immigratie van omvangrijke groepen van een andere cultuur en/of ras in een gevestigde samenleving roept in het algemeen problemen op van drieërlei aard:

- achterstandsproblemen; in welke mate hebben leden van deze groepen ten gevolge van hun sociaal-economische positie minder mogelijkheden tot gelijkwaardige deelneming in de samenleving; deze achterstandsproblemen delen etnische minderheden — zij het veelal in versterkte mate — met achterstandsgroepen binnen de meerderheid;
  - culturele of identiteitsproblemen: in welke mate zijn deze groepen of individuele leden ervan bereid en in de gelegenheid zich aan te passen aan de dominerende cultuur, dan wel een eigen identiteit te handhaven en te beleven;
  - 'meerderheidsproblemen': in welke mate is de ontvangende samenleving bereid zich te ontwikkelen in de richting van een samenleving, waarin mensen van verschillende etnische herkomst in harmonie met elkaar kunnen leven.
- In beginsel liggen hierin ook drie te onderscheiden velden van beleidsvorming door de overheid.

Het tot dusver gevoerde overheidsbeleid heeft sterk in het teken gestaan van tijdelijkheid van het verblijf hier te lande. Daarmee werd aangesloten aan de wens naar terugkeer van velen uit de immigrerende groepen zelf: de Molukkers die dit ideaal als groep voor ogen stond, aanvankelijk zeer velen uit de — grootste — categorie van mediterrane werknemers en, zij het in mindere mate, Surinamers<sup>1</sup>). Van Nederland uit gezien gold het uitgangspunt dat, gezien de

<sup>1</sup>) Onder de 'Surinamers' worden in dit rapport zowel Nederlanders van Surinaamse afkomst als mensen van Surinaamse nationaliteit verstaan.

grote bevolkingsdichtheid, Nederland geen immigratieland mocht worden. In de loop van de jaren zijn wel relativeringen in dat standpunt aangebracht, maar het overheidsbeleid heeft nooit ten volle de tijdelijkheid van het verblijf als beleidsbasis laten varen.

Voor de inhoud van het overheidsbeleid heeft dat belangrijke consequenties gehad. In de eerste plaats zijn de voren aangegeven 'meerderheidsproblemen' goeddeels buiten de beleidsvorming gebleven: wie rekent met terugkeer hoeft zich niet te buigen over de ontwikkeling van een multi-culturele of -raciale samenleving op lange termijn. De culturele of identiteitsproblemen van de minderheden zelf krijgen in het licht van een veronderstelde tijdelijkheid ook een specifiek karakter: vooral het vraagstuk van de confrontatie van culturen weegt dan minder zwaar. In dat geval is het ook begrijpelijk dat een notie als 'behoud van eigen identiteit' sterk het beleid gaat bepalen en het vraagstuk van de botsing van culturen naar de achtergrond duwt. Tenslotte zijn ook de achterstandsproblemen lange tijd benaderd uit het gezichtspunt van de veronderstelde tijdelijkheid. Dat betekende dat het accent kwam te liggen op opvang en begeleiding, meer dan op een structurele versterking van de sociale en economische positie van de minderheden.

De studie van Penninx bestaat uit een afzonderlijke behandeling van enkele grote etnische minderheden in ons land. De Raad spreekt in deze beschouwing overwegend over etnische minderheden in hun totaliteit, zij het dat op enkele punten toch een nader onderscheid zal worden gemaakt. De voorkeur voor deze benadering ligt niet alleen in het pragmatisch motief, dat op deze wijze het vraagstuk van de etnische minderheden van twee zijden wordt belicht. Van belang is vooral, dat de Raad de nadruk wil leggen op de gemeenschappelijkheid en het bijzondere karakter van de problemen van vele leden van etnische minderheden. De gemeenschappelijkheid werd al aangeduid: leden van alle etnische minderheden kunnen worden gesteld voor problemen van achterstand, eigen culturele identiteit en ontmoeting met een anders gearde samenleving. Het bijzondere karakter ligt hierin, dat velen uit de etnische minderheden deze problemen ook nog cumulatief ervaren; deze opeenstapeling geldt niet voor leden van andere economisch zwakke groepen in de samenleving.

De Raad zal in dit rapport eerst een korte schets geven van het vraagstuk van de etnische minderheden (hoofdstuk 2) en van de te verwachten ontwikkelingen daarin (hoofdstuk 3). Vervolgens schenkt hij aandacht aan enkele beginselen van het naar zijn oordeel te voeren beleid (hoofdstuk 4) en aan de inhoud van dat beleid op hoofdpunten (hoofdstuk 5). Ten slotte zal hij ingaan op enkele elementen van het zijns inziens te voeren migratiebeleid (hoofdstuk 6). De Raad acht het met name gewenst, dat de Regering spoedig haar oordeel geeft over enkele hoofdgedachten die dit rapport dragen en die in het slot-hoofdstuk nog een zijn samengebracht (hoofdstuk 7).

De Raad realiseert zich dat zijn beschouwingen op vele punten voortbouwen op reeds eerder uitgebrachte rapporten en adviezen, dan wel op studies van individuele deskundigen. Op vele punten zal voortgezet onderzoek nodig zijn. Het is verheugend dat door de recente vorming van de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden uitzicht bestaat op een goede programmering van dat onderzoek. Bij de voorbereiding van dit rapport heeft intensief contact met de adviescommissie plaatsgevonden; de verwachting is gerechtvaardigd dat de oriëntatie van dit rapport en de onderzoekprogrammering goed op elkaar zullen aansluiten.

De Raad is zich ervan bewust dat de beleidsvorming juist in de laatste maanden in een stroomversnelling is gekomen (o.a. nota over de Molukse minderheid, aanwijzing van een coördinerend minister). Onder die omstandig-

heid heeft hij in zijn commentaar de daarbij betrokken vraagstukken goeddeels laten rusten en de meeste aandacht besteed aan enkele principiële beleidspunten, die ook op langere termijn van belang zijn.

Ten slotte wijst de Raad erop, dat het vraagstuk van de etnische minderheden bijzonder moeilijk beïnvloedbaar is en telkens nieuwe onverwachte ontwikkelingen te zien zal geven. Voorts zijn juist op dit terrein individuele houding en emotie van groot belang. Daarmee is tevens aangegeven dat het effect van beleidsmaatregelen niet moet worden overschat. De Raad hoopt dat de publikatie van de studie van Penninx en van dit rapport niet alleen de beleidsvorming zal beïnvloeden, maar ook de houding van het publiek ten opzichte van het minderhedenvraagstuk.

## 2. KORTE SCHETS VAN HET VRAAGSTUK

Ons land vertoont steeds meer kenmerken van een multi-etnische en multi-rationale samenleving. De etnische minderheden die het onderwerp vormen van de studie van Penninx, omvatten ongeveer 387.000 personen, verdeeld over meer dan 200.000 buitenlanders uit mediterrane landen (voornamelijk buitenlandse werknemers en hun gezinnen), circa 130.000 ingezetenen van Surinaamse en circa 25.000 ingezetenen van Antilliaanse afkomst en circa 32.000 Molukkers. Bovendien woonden er in 1978, volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, nog eens bijna 200.000 personen van andere nationaliteit in Nederland.

Verwachtingen dat een groot deel van de minderheden, met name de migranten van Surinaamse herkomst en de mediterrane buitenlandse werknemers, na verloop van enige jaren weer terug zou keren naar het land van herkomst, zijn niet bewaarheid. Integendeel, niet alleen de toegenomen verblijfsduur maar ook de sterk toegenomen gezinshereniging wijst erop dat in onze samenleving de aanwezigheid van relatief grote etnische minderheden een permanent karakter zal hebben.

Voor een deel zijn deze etnische minderheden geconcentreerd in de grote steden van de Randstad en dan dikwijls in de oude, negentiende eeuwse volkswijken.

Een cumulatie van ongunstige sociaal-economische en culturele factoren leidt er toe dat vele, zo niet de meeste, leden van die minderheden, zoals in de studie van Penninx beschreven, zich bevinden aan de onderzijde van de maatschappelijke ladder. Uit de studie komt naar voren dat de beleidsinspanningen van de overheid tot op heden in onvoldoende mate een bijdrage hebben geleverd aan de oplossing van de problemen. Deze problemen zijn groot; discriminatie, grote werkloosheid onder de minderheden, slechte huisvesting, aanpassingsmoeilijkheden onder de tweede generatie, zwakkere rechtspositie, etc..

De redenen van de komst van etnische minderheden naar ons land lopen sterk uiteen en de sociale en culturele verschillen tussen de etnische minderheidsgroepen onderling zijn groot. Tocht blijkt uit de studie dat er duidelijk sprake is van een gemeenschappelijke problematiek, gelegen in de achterstandspositie en de verhouding tot de overige bewoners van dit land.

Leden van minderheidsgroepen worden ook met een voor hen veelal vreemde cultuur geconfronteerd. In velerlei opzichten wijkt immers de cultuur van het ontvangende land af van hetgeen zij thuis gewend waren. Men denke bijvoorbeeld aan de verhouding man – vrouw, de gezinsrelaties, het arbeidsethos, eetgewoonten, de verhouding van de burgers tot de overheid enz. enz.. Deze confrontatie van etnische minderheden met hun nieuwe omgeving kan vanzelfsprekend leiden tot grote spanningen.

In de studie van Penninx staan drie etnische minderheidsgroepen centraal, te weten migranten van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, Molukkers en buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst en hun gezinsleden. Zoals in de studie al is aangegeven is dit een beperking: andere categorieën zoals bepaalde groepen woonwagenbewoners, vluchtelingen en Chinezen, hoewel qua omvang veelal kleiner, hebben in meer of mindere mate overeenkomstige problemen.

Het gaat in de studie van Penninx en in dit rapport om de sociaal-economisch zwakke leden van de minderheidsgroepen. Binnen elk van de beschreven



groepen bevinden zich ook personen die zich dankzij eigen prestaties of gunstiger ontplooiingsmogelijkheden een sterkere positie hebben verworven, zoals een Molukse en Surinaamse intelligentia.

De immigratie van Surinamers is vooral sterk geweest in de periode voorafgaande aan de onafhankelijkheid in november 1975. In 1973 bedroeg het immigratiesaldo van deze categorie 9.000; in 1974 15.500 en in 1975 36.500. Na de onafhankelijkheid heeft de immigratie zich beperkt tot migratie van geringe omvang, voornamelijk gezinshereniging. De migratie blijkt echter de laatste tijd weer te zijn toegenomen. In 1977 bedroeg het migratiesaldo 1.400, in 1978 4.700. Ook zijn er aanwijzingen dat hier niet alleen van gezinsmigratie sprake is, maar in toenemende mate ook van migratie gericht op het vinden van werk of het ontvangen van sociale uitkeringen. In 1977 verbleven in Nederland naar schatting 108.000 ingezetenen van Surinaamse herkomst en 25.000 ingezetenen van Antilliaanse afkomst. Naast deze op de bevolkingsregistratie gebaseerde migratie-cijfers moet rekening worden gehouden met hier illegaal aanwezige onderdanen van de republiek Suriname; hun aantal is onbekend. Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders hebben zich voor het grootste deel gevestigd in de vier grootste steden.

Overigens is er geen sprake van een homogene groep. Zo treft men onder de Surinamers groepen aan als Creolen, Hindoestanen en Javanen. De massale immigratie direct voor de onafhankelijkheid van Suriname betrof – anders dan de jaren daarvoor – vooral de economisch zwakkere groepen, hetgeen mede een verklaring vormt voor de toegenomen problemen. De oriëntatie op Suriname is erg groot, maar de feitelijke retourmigratie is tot nu toe gering. Discriminatie en ongelijke behandeling worden mede in stand gehouden en versterkt door de raciale verschillen met de rest van de samenleving.

Het aantal Molukkers dat in 1951 naar Nederland kwam bedroeg circa 12.500. Het aantal Molukkers in Nederland wordt nu geschat op circa 32.000. In tegenstelling tot de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders zijn de Molukkers niet geconcentreerd in de grote steden, maar voornamelijk woonachtig in verstedelijkte plattelandsgebieden, verspreid over het gehele land. In 1978 woonde 75% in woonwijken bijeen, nog maar 3% in woonoorden en 22% 'verspreid'. Penninx wijst er echter op dat deze cijfers met grote omzichtigheid moeten worden gehanteerd. Volgens een aantal deskundigen zou met name het gespreid wonen sterk zijn toegenomen.

De problemen bij de Molukse groep staan in het teken van spanning tussen politieke idealen en culturele oriëntatie enerzijds en participatie in de Nederlandse samenleving anderzijds.

De categorie buitenlandse werknemers is in een aantal opzichten zeer heterogeen van samenstelling. Het aantal buitenlanders uit wervingslanden (dus exclusief Italië) bedroeg volgens gegevens van het Ministerie van Justitie op 1 januari 1977 circa 179.000. Het – positieve – migratiesaldo was in 1977, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, 9.600 en in 1978 13.500. Rekening houdend met 5 à 6.000 geboorten per jaar, woonden hier op 1 januari 1979 in totaal circa 207.000 personen uit die landen. Tot deze categorie worden gerekend Grieken, Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Turken, Marokkanen en Tunesiërs. De Turken vormen met circa 85.000 ingezetenen de grootste categorie. De Marokkanen volgen met circa 48.000. De reden van de komst van buitenlandse werknemers is in de eerste plaats economisch van aard. Betrekkelijk weinig buitenlanders keren terug naar het land van herkomst. Bij Spanjaarden, Grieken en Joegoslaven overtreft de emigratie de laatste jaren echter de immigratie; het markantste is dit voor Spanjaarden (respectievelijk 2.620 en 820 personen in 1977).

Hoewel het aantal mannen nog duidelijk in de meerderheid is, neemt het aantal vrouwen en kinderen snel toe door gezinshereniging. Dit blijkt o.a.

uit de volgende gegevens: terwijl het aantal buitenlandse werknemers tussen 1975 en 1976 vrijwel constant bleef (respectievelijk 101.300 en 100.700), nam het totaal aantal buitenlandse ingezetenen uit wervingslanden in die jaren toe van 169.700 tot 179.000.

Uit de volgende cijfers blijkt dat de laatste jaren het aantal buitenlandse werknemers met een permanente werkvergunning sterk is toegenomen:

1975		1976		1977	
permanent	tijdelijk	permanent	tijdelijk	permanent	tijdelijk
46.200	54.700	61.400	38.400	77.000	28.300

Uit deze drie factoren, n.l. afname van terugkeer naar de herkomstlanden, toenemende gezinshereniging en toeneming van permanente werkvergunningen, valt af te leiden dat de nog steeds bij velen bestaande gedachte dat etnische minderheden, met name die uit de mediterrane landen, slechts tijdelijk in ons land zullen verblijven, onjuist is. (Zie voor een uitvoeriger toelichting de studie van Penninx). De problemen bij deze groep concentreren zich op de spanning tussen het streven naar het verrichten van (zo nodig onaangenaam) werk in Nederland en het deelnemen aan de Nederlandse samenleving enerzijds en het verlangen naar behoud van eigen cultuur en naar terugkeer naar het land van herkomst anderzijds.

Bovenstaande gegevens, mede ontleend aan materiaal uit de studie van Penninx, hebben geleid tot een nadere bestudering van de problemen waarmee met name sociaal-economisch zwakke leden van etnische minderheden geconfronteerd worden in onze samenleving.

De problemen kunnen voor de verschillende groepen als volgt worden samengevat:

- Voor de Surinamers en Antillianen concentreren de problemen zich op ongelijke kansen en een ongelijkwaardige behandeling hier, mede in stand gehouden door de raciale verschillen, en een sterke culturele oriëntatie op Suriname en op de Antillen, die echter niet of nauwelijks resulteert in retourmigratie.
- Voor de Molukkers staan de problemen in het teken van spanning tussen politieke idealen en culturele oriëntatie enerzijds en participatie in de Nederlandse samenleving anderzijds.
- Voor de mediterrane buitenlandse werknemers doet zich een spanning voor tussen de behoefte aan werk en het deelnemen in de Nederlandse samenleving enerzijds en het verlangen naar behoud van eigen cultuur en terugkeer naar het land van herkomst anderzijds.

Een belangrijk gemeenschappelijk element in de problematiek is de sociaal-economische achterstand tot uiting komend in een relatief laag opleidingsniveau en een geringe vakbekwaamheid en scholing. Bovendien bezitten de verschillende groepen nauwelijks enige economische macht.

### 3. TE VERWACHTEN ONTWIKKELINGEN

#### *3.1. Ontwikkelingen binnen de categorieën minderheden*

Ook al zouden zich geen nieuwe immigratiestromen aandienen (zie hiervoor hoofdstuk 6), dan moet op basis van de huidige regelingen nog met een aanzienlijke groei rekening worden gehouden. Zo geldt voor Surinamers en Antillianen en bepaalde groepen buitenlandse werknemers – binnen zekere voorwaarden – de mogelijkheid van gezinshereniging; het is te verwachten dat de feitelijke gezinshereniging voorlopig zal doorgaan, en zelfs in versnelde mate als de huisvestingsobstakels zouden worden weggenomen. De immigratie van Antillianen gaat voort en groeit zelfs enigszins, en kan – zij het op een lager absoluut niveau – een herhaling worden van de ontwikkelingen die bij de onafhankelijkheid van Suriname hebben plaatsgevonden. De feitelijke terugkeer van de drie onderscheiden categorieën immigranten is tot nu toe gering. De politieke ontwikkelingen en de economische vooruitzichten in de landen van herkomst en de toenemende gezinshereniging alhier maken een relatief sterke toeneming van de terugkeer niet waarschijnlijk. De getalsmatige ontwikkeling van de in Nederland wonende immigranten wordt mede bepaald door de huwelijksvruchtbaarheid en de leeftijdsverdeling van migrantengezinnen. De migrantengezinnen uit de Middellandse Zeelanden en uit Suriname en de Nederlandse Antillen vertonen een relatief hoge vruchtbaarheid. Bovendien zijn vooral bij de mediterrane werknemers de jeugdigen sterk oververtegenwoordigd. De bevolkingseffecten hiervan bestrijken uiteraard ook volgende generaties.

De vooruitzichten voor het inhalen van achterstanden en gelijkwaardige participatie aan de Nederlandse samenleving zijn zonder een geïntensiveerd beleid van de overheid niet gunstig. Ervaringen bij het streven naar gelijke kansen voor de lagere milieus in Nederland geven aan hoe langdurig en moeizaam emancipatieprocessen kunnen verlopen. De startpositie van velen uit de hier besproken minderheidsgroepen is extra slecht. Men mist vaak elementaire kennis en is nauwelijks in de positie om die op te doen. Vooral de bij de gezinshereniging overkomende vrouwen en de wat oudere kinderen verkeren in dit opzicht in een zeer moeilijke situatie. Leerprestaties van kinderen op scholen worden in sterke mate beïnvloed door hun directe omgeving thuis. Vele ouders – en met name de moeder als voornaamste opvoeder – zullen hun schoolgaand kind daarbij niet of nauwelijks kunnen helpen. Een succesvol deelnemen van jongens en meisjes aan het huidige Nederlandse onderwijs vraagt ook een houding van zelfstandigheid en ontplooiingsgerichtheid. Deze kan pas tot ontwikkeling komen in een gezins- en opvoedingssituatie waarin de vrouw een aan de man gelijkwaardige positie inneemt en het gezagsaspect tussen ouders en kinderen zodanig is afgezwakt, dat een grotere scholing van de kinderen door de ouders niet als bedreigend wordt ervaren. Bij een deel van de minderheden zijn de gezinsverhoudingen echter sterk hiërarchisch van aard.

Al met al moet dan ook verwacht worden, dat de grote achterstand die vele thans in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen bezitten, ook in volgende generaties doorwerken. Bij achterstand gaat het om achterstand in termen van de Nederlandse cultuur, dat wil zeggen om een relatief slechte positie om zich zaken te verwerven die door de autochtone Nederlandse bevolking waardevol worden geacht (opleiding, inkomen, huisvesting, status,

macht, arbeidskwaliteit e.d.). Velen denken nog in termen van de eigen cultuur en zullen wellicht de achterstand die men heeft om gelijkwaardig aan de Nederlandse samenleving deel te hebben althans aanvankelijk minder sterk ervaren. Dat verandert echter bij de volgende generatie die sterker op de Nederlandse samenleving zal zijn georiënteerd, en tegelijk van de eigen cultuur zal zijn vervreemd.

Van grote invloed op de achterstandsproblematiek is ook het geconcentreerde wonen. Niet alleen zal de neiging om in het verband van de eigen groep te wonen sterker zijn naarmate men zich in onze samenleving in cultureel opzicht vreemder voelt, dat wil zeggen de taal niet begrijpt en spreekt, andere opvattingen en gewoonten heeft, maar ook naarmate men in sociaal en sociaal-economisch opzicht zwakker staat in die samenleving. Het groepsverband maakt het niet alleen mogelijk om tot op zekere hoogte de eigen opvattingen en gewoonten te handhaven, met streek- en landgenoten om te gaan, sociale status te genieten, maar verschaft ook sociale of economische hulp, bijvoorbeeld op het terrein van de huisvesting. De neiging tot concentratie zal ook groter zijn als men weinig noodzaak ziet om zich op de nieuwe samenleving te oriënteren, omdat men van plan is over enkele jaren weer naar het eigen land terug te gaan. Ook zal men zich sterker op het eigen groepsverband richten, naarmate de ontvangende samenleving minder sociaal-economische mogelijkheden biedt en in cultureel opzicht bedreigender is of als zodanig wordt ervaren. Waar bij de sociaal zwakkeren onder de etnische minderheden veel van deze factoren samenkomen, zal het concentratieverschijnsel zich vooral bij hen voordoen.

Wanneer concentratie eenmaal plaatsvindt kan dit proces zichzelf versterken, ook door reacties van de autochtone bevolking, met als gevolg veelal weer een toeneming van de culturele en sociaal-economische problematiek. Het zich afsluiten binnen de eigen groep vormt een belemmering voor contacten met een optimale deelname aan de ontvangende samenleving. Culturele verschillen kunnen dan zowel bij minderheid als meerderheid worden aangescherpt, waardoor een voedingsbodem kan ontstaan voor een ongunstige wederzijdse beeldvorming en zelfs vijandschap. Daarvan gaat dan weer een extra remmende werking uit op deelname aan de ontvangende samenleving enerzijds en op van de door die samenleving aan de etnische minderheden te bieden kansen anderzijds. Een niettemin benutten van kansen kan dan zelfs een verbreking van de banden met de eigen groep vereisen. Daardoor kan de groep ook van zijn 'voortrekkers' worden beroofd.

Sociale achterhoede positie en culturele isolering zijn elkaar versterkende factoren en processen, die langdurig kunnen doorwerken. Van een positieve cultuurbeleving en -ontwikkeling is in deze situatie nauwelijks sprake. De tweede generatie, die in sterkere mate dan de eerste (met name door het onderwijs) invloed van de ontvangende samenleving ondergaat, komt daardoor in een zeer moeilijke positie. Het opgroeien in twee werelden met een verschillende sociale status, met afwijkende opvattingen, die weinig begrip voor elkaar hebben en soms zelfs vijandig tegenover elkaar staan, maar die beide een beroep doen op loyaliteit, plaatst deze generatie voor grote identiteitsproblemen; een zekere normloosheid kan daarvan het resultaat zijn. Ook de ouders komen bij de opvoeding van deze kinderen voor grote problemen te staan. Zij kunnen de kinderen niet alleen weinig ondersteuning geven, maar ervaren de oriëntatie van hun kinderen op de ontvangende samenleving vaak ook als zeer bedreigend voor eigen opvattingen, gewoonten en positie. Grote generatieconflicten zullen dikwijls het gevolg zijn.

### *3.2. Ontwikkelingen binnen de Nederlandse samenleving die van belang zijn voor de sociale en culturele positie van etnische minderheden*

Ook in de Nederlandse samenleving zijn ontwikkelingen aan te wijzen die het

inhalen van maatschappelijke achterstand voor (leden van) etnische minderheidsgroepen en het totstandkomen van culturele gelijkwaardigheid negatief beïnvloeden.

a) De kenmerken van de meerderheidsgroep waaraan de achterstand van minderheidsgroepen moet worden afgemeten, zijn niet stabiel maar veranderen in de tijd. Zo verschuift bijvoorbeeld het opleidingsniveau van de autochtone bevolking naar boven. Ook al zou — om bij dit voorbeeld te blijven — het gemiddeld opleidingsniveau van de minderheidsgroepen stijgen, behoeft dit nog niet te betekenen dat op korte termijn meer gelijkheid ontstaat.

b) Er zijn in onze samenleving krachtige factoren aanwezig, die ongelijkheid veroorzaken.

— Het streven naar ontplooiing van de autochtone bevolking, tot uiting komend in niet alleen een hogere opleiding, maar ook in een grotere kieskeurigheid ten opzichte van de arbeid, kan betekenen dat ondanks een verhoogde sociale mobiliteit van leden van etnische minderheidsgroepen toch een relatieve achterstand ten opzichte van de Nederlandse meerderheid blijft gehandhaafd. Een dergelijke voortdurende bijstelling van normen ten aanzien van ontplooiende en onplezierige arbeidskenmerken en allocatie van de zwakkere groepen naar deelmarkten van niet of weinig ontplooiende arbeid, is ook aanwijsbaar voor de autochtone sociaal-economisch zwakkere groepen en voor vrouwen.

— De kans op het ontstaan van deelmarkten, zoals die met betrekking tot de arbeidsmarkt kan worden aangetoond, bestaat eveneens op andere gebieden als onderwijs en huisvesting. De te verwachten voortgaande verschuiving van de woonaspiraties en daaruit voortvloeiende trek van Nederlanders uit de grote steden met als gevolg een achteruitgang van de binnensteden (1) houden ook een ruimtelijke scheiding naar sociaal-economische positie in. Binnen de grote steden waar de meeste leden van de minderheidsgroepen (met uitzondering van Molukkers) zich bevinden, vindt deze ruimtelijke scheiding ook plaats. Deze door de ontwikkelingen op de woningmarkt gestimuleerde concentratie van de economisch zwakkere leden van minderheidsgroepen in de relatief goedkope, oude stadswijken zet zich voort in het onderwijs. Dergelijke concentratieverschijnselen bij arbeid, huisvesting en onderwijs hebben bovendien een zich zelf versterkend effect: de desbetreffende arbeid, woonbuurten en scholen worden minder aantrekkelijk in de ogen van de rest van de bevolking, waardoor deze vervolgens elders gaan werken en wonen.

— Bij een stagnerende economische ontwikkeling worden maatschappelijke selectieprocessen in algemene zin verscherpt, terwijl bovendien de juist dan noodzakelijke ondersteuning van de zwakkeren in het gedrang komt. Deze verscherpte maatschappelijke selectie werkt in het nadeel van etnische minderheden, en kan bovendien een discriminatoir karakter (systematische achterstelling bij gelijke kwalificaties) krijgen. Dit geldt des te sterker bij feitelijke scheiding; deze versterkt het ontstaan van vooroordelen. De kans hierop wordt nog vergroot bij een geringe politieke en maatschappelijke macht van deze minderheden (zie hierna punt c.).

Dat alles wil niet zeggen dat discriminatoire processen bij gunstiger economische omstandigheden niet zouden optreden. Dergelijke processen spelen ook dan een rol, zij het soms op een verborgener manier. Ook mag men er niet van uitgaan, dat discriminatie gebonden is aan bepaalde sociale niveaus en terreinen: overal waar leden van minderheidsgroepen zich als concurrenten aandienen, zal men in beginsel discriminatie kunnen verwachten.

<sup>1</sup>) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: De komende vijfentwintig jaar. 's-Gravenhage 1977, blz. 136.

Waar de meeste leden van de hier besproken etnische minderheden een zwakke sociaal-economische positie hebben zullen concurrentieverhoudingen zich echter vooral voordoen met die leden van de rest van de bevolking die toch al in een zwakke positie verkeren. Juist zij krijgen ook met de culturele verschillen te maken. Vooral de zwakste groepen zijn het immers die op het werk, in de buurt en op school met de etnische minderheden worden geconfronteerd.

c) In het rapport van de W.R.R. 'De komende vijfentwintig jaar', is de verwachting uitgesproken dat onze democratie zich verder in de richting van een 'belangendemocratie' ontwikkelt, dat wil zeggen een politiek systeem waarin de besluitvorming meer wordt beheerst door met elkaar wedijverende belangen dan door algemene politieke ideologieën.

Als dat juist is, zal de positie van categorieën die in politiek, maatschappelijk en economisch opzicht weinig georganiseerd zijn, zeer moeilijk zijn. Dit geldt des te meer, als ze zich niet in vitale sectoren van het maatschappelijk leven bevinden. Als dergelijke machtsposities onbereikbaar zijn, is apathie dan wel machtsuitoefening buiten de erkende kanalen om te verwachten.

d) De ontwikkeling van Nederland naar een geïndustrialiseerde, verstedelijkte samenleving heeft in structureel maar ook in cultureel opzicht geleid tot een grotere mate van openheid. De voorheen bestaande culturele verscheidenheid is in een aantal gevallen minder geworden. Dat geldt bijvoorbeeld voor culturele verschillen die berustten op sociale ongelijkheid of die bestonden tussen stad en platteland. Ook de levensbeschouwelijk bepaalde culturele verscheidenheid is verminderd. Het is te verwachten dat deze ontwikkelingen voorlopig nog zullen voortgaan.

De uit de afnemende horizontale, verticale en geografische geleiding resulterende opener structuur leidt tot een verhevigde culturele communicatie en dynamiek. Hierdoor is in de Nederlandse samenleving meer aandacht ontstaan voor het bestaan van andere groepen. In deze situatie zal ook de identiteit van de etnische minderheden niet onberoerd blijven. Tegelijkertijd heeft immers een ontwikkeling plaatsgevonden naar een ver doorgevoerde arbeidsverdeling, die tal van organisaties met verschillende functies in het leven heeft geroepen. Dit maakt het voor ieder noodzakelijk met allerlei instellingen in contact te treden: ten aanzien van arbeid, sociale zekerheid, onderwijs, huisvesting, media, gezondheidszorg, maatschappelijk werk enz. In al deze contacten worden leden van etnische minderheidsgroepen geconfronteerd met opvattingen van de rest van de bevolking. Zelfs bij een op behoud van de eigen cultuur gericht streven zal deze deelname — afhankelijk van de intensiteit daarvan — leiden tot culturele beïnvloeding.

e) Met de vermindering van culturele en sociale scheidingen ontwikkelt zich een nieuw cultuurpatroon waarin onder andere een centrale plaats wordt toegekend aan het individu en aan de individuele keuzevrijheid.

Er zijn ontwikkelingen aan de gang als democratisering binnen tal van instellingen, emancipatie van de vrouw en andere groeperingen, oriëntatie op persoonlijke ontplooiing, een gelijkheidsideologie, kleine gezinnen, horizontale gezinsverhoudingen e.d.

Deze ontwikkelingen, die nog niet tot een eind zijn gekomen, vinden onder andere hun weerslag in overheidsbeleid en wetgeving, hetgeen de verdere verspreiding nog bevordert. Groepen uit de autochtone bevolking met in dit opzicht afwijkende oriëntaties, die zich ondanks een druk tot conformering weten te handhaven, worden als ouderwets gezien en kunnen incidenteel in conflict komen met de normen van de meerderheid.

De voortgaande individualisering botst eveneens met de — soms ook door de religie ondersteunde — op de groep gerichte oriëntaties en daaruit voortvloeiende gedragsnormen van sommige minderheidsgroepen. De positie van de vrouw, de verhouding tussen man en vrouw en tussen ouders en kinderen, de hiërarchische verhoudingen en daarmee gepaard gaande gezagsoriëntatie vormen nu al bronnen van conflict. Verwacht moet worden dat van de samenleving —

waarmee men hoe dan ook vele contacten moet onderhouden – een sterke druk tot conformering zal uitgaan.

Daarbij komt, dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zeker zal hebben bijgedragen aan het gesignaleerde proces van individualisering. Ook de etnische minderheden nemen aan die verzorgingsstaat deel. Groepsoriëntaties die in eigen land met een lager niveau van publieke zorg zeer functioneel waren, kunnen in de nieuwe situatie hun zin verliezen.

### *3.3. Conclusie*

In de Nederlandse samenleving is de etnische en raciale diversiteit toegenomen. Men moet aannemen dat deze grotere diversiteit een blijvend kenmerk van onze samenleving zal zijn. Verschillende factoren en processen werken in onderlinge wisselwerking zodanig in het nadeel van de etnische minderheden, dat er een gereede kans bestaat op een samenleving, waarin de etnische minderheden gedurende lange tijd tot de zwakste groepen zullen behoren. Zowel ten gevolge van ontwikkelingen binnen de minderheden als van ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving zijn zij onderhevig aan sterke tendenties tot voortdoring van een sociale achterstandspositie en van culturele isolering. Ook in die situatie zullen zij echter nog vele contacten onderhouden met de omringende samenleving. Bij deelname in een relatief machteloze achtergestelde en geïsoleerde positie aan een industriële, dynamische en open samenleving, zullen de minderheden daarvan meer normatieve invloed ondergaan, dan zij daarop kunnen uitoefenen.

Het aanpassingsproces zal zich over een lange tijd uitstrekken en gepaard gaan met spanningen binnen de etnische minderheidsgroepen zelf, onder andere tussen de generaties, maar ook tussen de minderheden en de overige bevolking, met name de sociaal-economisch zwakkere groeperingen daaruit.

## 4. UITGANGSPUNTEN VOOR HET TE VOEREN BELEID

Het in het verleden gevoerde beleid werd in sterke mate gedragen door de gedachte dat de immigranten slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Niet alleen was dit uitgangspunt in overeenstemming met de doelstelling dat Nederland geen immigratieland mocht worden, ook vele immigranten gingen van een tijdelijk verblijf uit. Het op grond hiervan gevoerde beleid richtte zich op 'integratie met behoud van de eigen identiteit'. Zoals uit de studie van Penninx blijkt, betekende dat in feite dat de immigranten bij hun deelneming aan de Nederlandse samenleving slechts een beperkte ondersteuning van de zijde van de overheid ondervonden, terwijl de bescherming van de eigen identiteit voornamelijk werd gezien als een aspect van het welzijnsbeleid.

In deze situatie, waarvan de te verwachten gevolgen zijn geschetst in hoofdstuk 3, zijn een aantal fundamentele vraagstukken die samenhangen met de ontwikkeling naar een multi-etnische samenleving niet aan de orde gesteld.

Hoewel de overheid er de laatste jaren in toenemende mate blijk van geeft zich van deze vraagstukken bewust te zijn, meent de Raad dat de besluitvorming terzake nog onvoldoende recht doet aan de aard van de in het geding zijnde problematiek.

### 4.1. *Opheffen van de achterstandspositie*

De Raad acht het gewenst dat de Regering bij het beleid ten aanzien van etnische minderheden in beginsel uitgaat van de mogelijkheid van een permanent verblijf in Nederland.

Uitgaan van dit beginsel – dat ook aansluit bij de feitelijke ontwikkelingen – betekent tegelijk dat wordt aanvaard dat in Nederland de raciale en etnische diversiteit blijvend is vergroot.

In dit licht bezien moeten de huidige sociale positie van de minderheden en de te verwachten ontwikkelingen daarin onaanvaardbaar worden geacht. (Zie hoofdstuk 3). Het perspectief van een samenleving die naar etnische herkomst zou zijn gelaagd is op zichzelf strijdig met het in de Nederlandse cultuur verankerde gelijkwaardigheidsideaal van de gelijke rechten, plichten en kansen. Zo'n perspectief is evenmin in overeenstemming met de verwachtingen die de immigranten zelf veelal koesteren ten aanzien van hun deel hebben aan de Nederlandse samenleving, zeker naarmate men daarin langer verblijft.

Een systematische achterstelling en daarmee gepaard gaande isolering kan bovendien leiden tot een versterkt etnisch of groepsbewustzijn, dat zich tegen de omringende samenleving zou kunnen richten. Daaruit voortvloeiende conflicten kunnen meerderheid en minderheid grote en langdurige schade berokkenen.

Positieve aanvaarding van het multi-etnische karakter van de Nederlandse samenleving maakt naar de mening van de Raad dan ook in de eerste plaats een versterkte inspanning noodzakelijk gericht op het opheffen van de achterstandspositie waarin de minderheden op vele gebieden verkeren.

De positie die de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving innemen legt enkele kenmerken van onze samenleving bloot. Zoals in hoofdstuk 3 werd gesteld, zijn in onze samenleving bij de verdeling van schaarse



goederen factoren werkzaam die sociale ongelijkheid veroorzaken. Deze selectie-mechanismen – die ten aanzien van alle, maar zeker de etnische minderheden soms ook een discriminerend karakter hebben – leiden ook tot de vorming van achterstandsgroepen bij de rest van de bevolking. De Raad heeft in zijn eerdere rapporten 'Maken wij er werk van?' en 'Over sociale ongelijkheid' aandacht voor deze processen gevraagd.

Een beleid dat zich in versterkte mate wil richten op het opheffen van de achterstandspositie van etnische minderheden, zal dan ook volgens de Raad primair die factoren in de Nederlandse samenleving moeten beïnvloeden die ongelijkheid scheppen. Daarbij kan kansverbetering van etnische minderheden relatief en zelfs absoluut zeer wel kansverslechtering voor andere groepen in de samenleving inhouden. Juist daarom heeft het geschetste beleidsbeginsel zulke ingrijpende gevolgen. Voor het realiseren van gelijke kansen en mogelijkheden met betrekking tot arbeid, onderwijs, inkomen, huisvesting, macht en dergelijke voor etnische minderheden kunnen in dit opzicht offers van andere leden van de Nederlandse samenleving gevraagd worden, met name is hierbij te denken aan afwenteling van de problemen op de autochtone zwakke groepen.

De Nederlandse cultuur en structuur worden ook aldus in versterkte mate in het geding gebracht. Een belangrijk element vormt een actief beleid gericht op bestrijding en vooral ook voorkoming van discriminatie. Wegen moeten worden gevonden die ook meer direct kunnen leiden tot meer contact en begrip tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Hoewel vele beleidsectoren aan deze doelstelling kunnen bijdragen moet vooral betekenis worden toegekend aan de invloed die het onderwijs – mits daar sterker op gericht – hierop kan hebben.

Het scheppen van ontplooiingsmogelijkheden voor de minderheden betekent veelal aantasting van ontplooiingsmogelijkheden voor de meerderheid. Dit geldt voor vele gebieden. Verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden zal bijvoorbeeld de bereidheid van de Nederlander om relatief onprettige arbeid te verrichten, de vrijheid van selectie van werknemers door de werkgever en de positieve waardering van de concurrentie vanuit minderheids-groepen bij functies waaraan een hogere status en een hoger salaris zijn verbonden, in het geding brengen.

Een beleid dat zich richt op het opheffen van de achterstandspositie van de etnische minderheden zal zich weliswaar primair moeten richten op kenmerken van de Nederlandse samenleving, maar zal ook in directe zin aan leden van etnische groeperingen ruime mogelijkheden moeten bieden voor het inhalen van achterstanden. Van groot belang is dat deze faciliteiten niet worden ingekrompen ten tijde van een economische recessie. Juist omdat een recessie voor leden van minderheidsgroepen ernstiger gevolgen heeft, moet eerder het omgekeerde plaatsvinden.

Een verruiming van de mogelijkheden vormt evenzeer een wens van vele leden van de etnische minderheden zelf. Het onvoldoende voorbereid zijn op een goed functioneren in de Nederlandse samenleving, werkloosheid, de hier ervaren achterstelling en mogelijke onzekerheid over verblijfsmogelijkheden e.d. ervaren ook zij als een probleem.

Het benutten van de faciliteiten en mogelijkheden plaatst echter velen – zeker onder de eerste generatie immigranten – voor een dilemma. Een zodanig gebruik van de mogelijkheden, dat men zich een positie verwerft die ook op langere termijn meer perspectief biedt, kan op gespannen voet staan met een gewenste terugkeer. Geen enkele immigrant zal de wens tot terugkeer naar zijn geboorteland opgeven uitsluitend op grond van het feit, dat statistieken uitwijzen dat de meesten ondanks die wens langdurig in Nederland verblijven.

Het door de Raad voorgestane beleid houdt geen belemmering van de remigratie in. Hij waardeert het in tegendeel positief, als meer mogelijkheden ontstaan voor individuele migranten om naar eigen land terug te keren. Een

dergelijke feitelijke terugkeer zal naar zijn oordeel ook door de overheid moeten worden gesteund. Het gaat er echter om dat de mogelijkheid van een permanent verblijf voor de etnische minderheidsgroepen als uitgangspunt wordt vooropgesteld en bepalend wordt voor de faciliteiten die worden geboden zolang men in Nederland wil verblijven. De mogelijkheid van individuele retourmigratie mag niet als een alibi fungeren om af te zien van beleid dat de minderheden in staat stelt om optimaal aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Evenmin mag een wens tot terugkeer als wapen worden gebruikt ter bewerkstelling van terugkeer.

Al met al acht de Raad het dan ook van groot belang dat door de overheid in samenspraak met organisaties van en ten behoeve van etnische minderheden gepoogd wordt te bereiken dat de immigranten – mannen, vrouwen en kinderen – de hun te bieden faciliteiten ook benutten. Vooral voor de vrouw zal de drempel voor het gebruik maken van voorzieningen hoog zijn. Dit vraagt van alle betrokkenen extra aandacht.

Een actief beleid dat is gericht op vermindering van achterstanden dient volgens de Raad ook te worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde zowel voor de door de minderheden gewenste beleving in vrijheid van de eigen cultuur als voor de door de meerderheid beleden gelijkwaardigheid in een multi-culturele samenleving. Een positieve beleving en ontwikkeling van de eigen cultuur is pas dan in vrijheid mogelijk, als aan een aantal basisvoorwaarden voor het bestaan redelijkerwijs is voldaan. Ook voor de tolerantie van de culturele meerderheid ten opzichte van oriëntaties van minderheden is dit van belang: het beeld dat de meerderheid zich vormt van een minderheid en haar cultuur, blijkt ook samen te hangen met de sociale status van de dragers van die cultuur.

#### *4.2. Culturele gelijkwaardigheid in een open, multi-etnische samenleving*

De immigratie in de afgelopen decennia heeft in cultureel opzicht tot een grotere diversiteit van de Nederlandse samenleving geleid. Niet alleen de migrant, met een andere taal, godsdienst, andere opvattingen en gewoonten staat voor een aanpassingsproces, maar ook de ontvangende samenleving. Een veelheid van talen, verschillende godsdiensten, waarden en normen vraagt een heroriëntatie van de overheid, maar ook van andere instituties en van de individuele Nederlander.

De heroriëntatie van minder- en meerderheid is noodzakelijker wanneer men uitgaat van een langdurig of permanent verblijf van de immigranten in Nederland dan wanneer men uitgaat van een kortstondig verblijf. Het aanpassingsproces dat de immigrant moet doormaken is ingrijpender dan dat van de ontvangende samenleving. Hij moet op velerlei voor hem vreemd gebied zijn weg leren vinden, zich nieuwe regels eigen maken, vaak in een situatie waarbij emotionele ondersteuning door de eigen groep ontbreekt. De vreemde omgeving begrijpt hem veelal niet, is vaak – ook bij de beste bedoelingen – niet toegerust om hem te kunnen begrijpen, maar oefent wel macht over hem uit, des te sterker naarmate zijn sociale en zijn rechtspositie zwakker zijn.

Voorheen werd ten aanzien van de culturele problematiek de doelstelling 'behoud van eigen identiteit' gehanteerd. Dit werd ingegeven door de nagestreefde terugkeer naar het land van herkomst. De doelstelling rechtvaardigde niet alleen een passief beleid ten aanzien van de sociaal-economische positie, maar leidde ook tot een – soms ook gezocht – cultureel isolement van etnische groepen.

In die situatie was van een positieve cultuurontwikkeling nauwelijks sprake en hoefden fundamentele vragen omtrent het functioneren van een open multi-culturele samenleving – en daarmee ook de cultuur van de ontvangende samenleving – niet te worden gesteld, laat staan beantwoord.

Het door de Raad bepleite uitgangspunt, dat het overheidsbeleid in beginsel dient uit te gaan van de mogelijkheid van een permanent verblijf en zich daarom sterker dient te richten op het opheffen van de achterstandspositie van de etnische minderheden, heeft gevolgen voor het ten aanzien van culturele aspecten te voeren beleid. Een versterkte deelneming van de minderheden in de Nederlandse samenleving verdraagt zich niet met een cultureel isolement. De Raad wil nadrukkelijk stellen dat evenzeer als minderheid en meerderheid elkaars opvattingen dienen te respecteren, beide moeten erkennen dat een optimaal deelnemen van minderheden aan de samenleving verandering van beider culturen vraagt. Een situatie waarin minderheid en meerderheid de eigen opvattingen buiten discussie stellen, betekent een perspectief zoals in hoofdstuk 3 werd geschetst, namelijk een gerede kans op culturele isolering en identiteitsverlies en een sociaal-economische achterhoede-positie van de minderheden.

Deze beschouwingwijze wijkt af van de visie die aan het voorheen gevoerde beleid ten grondslag lag. Uit de doelstelling 'behoud van culturele identiteit' komt een statische visie ten aanzien van de cultuur van etnische minderheden naar voren. In een dergelijke visie wordt de beweeglijkheid en het aanpassend vermogen van die culturen bij sociale verandering miskend en wordt evenmin recht gedaan aan de verscheidenheid in culturele oriëntaties die ook binnen de drie onderscheiden categorieën minderheden bestaat.

De cultuur in de landen van herkomst is evenmin homogeen en statisch als in de Nederlandse samenleving; de opvattingen van de immigranten hangen mede af van de sociale en sociaal-economische positie die zij in eigen land innamen (stad/platteland, etc.). Binnen de minderheidsgroepen bestaan ook grote verschillen in de mate waarin men in eigen land aan culturele verandering heeft blootgestaan.

Een dergelijke statische visie miskent voorts niet alleen de dynamiek die verbonden is aan het emigreren naar Nederland zelf, maar ook de normatieve veranderingen die voortvloeien uit het verblijf in het ontvangende land, zelfs wanneer men zich in het verband van de eigen groep sterk van culturele invloeden afschermt. Niet alleen zal men van de contacten, die men ook in zo een situatie toch met instituties van de Nederlandse samenleving onderhoudt, onwillekeurig enige normatieve invloeden ondergaan. Ook zal — zoals is gesteld in hoofdstuk 3 — de grond voor bepaalde cultuurelementen, die in het land van herkomst (met bijvoorbeeld een veel lager niveau van publieke zorg) aanwezig was, in de nieuwe situatie vervallen. Dergelijke ontwikkelingen vragen eveneens om een nieuwe houding.

Hoe kan aan de zojuist gepresenteerde visie, waarin centraal staat dat minder- en meerderheid elkaars cultuur dienen te respecteren, maar tegelijkertijd voortdurend bereid moeten zijn eigen opvattingen ter wille van de ander ter discussie te stellen, in het beleid vorm worden gegeven?

Men mag van de minderheden respect voor de Nederlandse rechtsorde eisen indien daarin ook waarborgen voor een multiculturele samenleving zijn opgenomen. Hoewel in de wetgeving garanties zijn geschapen voor pluriformiteit van opvattingen, mens- en maatschappijbeschouwing, levensovertuiging en godsdienst hoeft dit in de praktijk niet altijd veel te betekenen. Zo heeft men daar weinig aan als men bijvoorbeeld geen middelen heeft om een moskee te bekostigen. De grondwettelijk gewaarborgde vrijheden sluiten in principe gedwongen assimilatie uit; soms moeten andere doeleinden, die de samenleving evenzeer ter harte gaan, zelfs voor de gewaarborde<sup>HEID</sup> vrijheden wijken. De gewaarborgde vrijheden betekenen ook terughoudend van de overheid ten aanzien van een positief cultuurbeleid. Tegelijk moet echter erkend worden dat de bewerktuiging van deze vrijheden ook bepaald wordt door bijvoorbeeld sociale doeleinden (eisen van deugdelijkheid in het onderwijs bijvoorbeeld), waardoor toch normatieve invloed wordt uitgeoefend. Zo weerspiegelt de Nederlandse rechtsorde en beleidsvoering ondanks formele waarborgen voor

culturele pluriformiteit toch de dominante cultuur en oefent daarmee een sterk normatieve invloed uit. Dit geldt ook voor de vele overheids- en particuliere instellingen waarmee de minderheden in contact komen.

Naar de mening van de Raad zijn zowel in wetten en uitvoeringsregels en -praktijk als bij overheids- en particuliere instellingen nog vele aanpassingen aan de situatie van een multi-etnische samenleving nodig en mogelijk, zonder dat culturele verworvenheden van onze samenleving worden aangetast; dergelijke aanpassingen zijn zelfs in lijn met de voren genoemde grondwettelijke rechten.

Voorzieningen als voor geloofsuitoefening, voor onderwijs in de eigen taal, aangepaste zorgverlening (bijvoorbeeld kraamzorg door vrouwelijke artsen), leveren voor de omringende samenleving geen principiële problemen op, terwijl ze voor de minderheden van groot belang zijn. Door bijvoorbeeld naast onderwijs in het Nederlands ook onderwijs in de eigen taal te bieden, behoudt men toegang tot de eigen cultuur. Wel vragen dergelijke voorzieningen om een bepaalde mate van concentratie van leden van etnische groeperingen. Waar zich bepaalde concentratie van minderheden voordoen, ontstaan bovendien 'spontaan' voorzieningen, bijvoorbeeld ten behoeve van de eigen voedingsgewoonten. Een dergelijke concentratie mag echter niet zodanig zijn dat het met elkaar in contact treden van de verschillende bevolkingsgroepen wordt belemmerd.

Er zijn echter ook terrein die uit cultureel oogpunt problematischer zijn, of waar door minderheden verlangde voorzieningen het inhalen van achterstanden juist kunnen schaden. De hiervoor geschetste visie op de verhouding tussen minderheid en meerderheid in cultureel opzicht betekent dat hiervoor in principe geen algemene beleidslijn kan worden bepaald.

Oplossingen daarvoor mogen niet alleen door de ontvangende samenleving worden geformuleerd, maar moeten worden gevonden in een proces van communicatie met de minderheden zelf, die daartoe ook in de gelegenheid moeten worden gesteld. Bij een goede inspraak in de desbetreffende beleidsvorming wordt niet alleen de aard en mate van culturele heroriëntatie object van besluitvorming door de betrokkenen zelf, maar kunnen tegelijk claims ten aanzien van de verschillende aspecten van de Nederlandse samenleving worden ingebracht. Een zo opgevat cultuurbeleid reikt vanzelfsprekend veel verder dan de sector van het welzijnsbeleid.

Men mag niet verwachten dat de inspraakprocessen conflictloos zullen verlopen; dan zou men de in het geding zijnde problemen onderschatten. In de verschillende culturen die met elkaar worden geconfronteerd komen immers opvattingen en gedragingen voor, die zich bezwaarlijk laten verenigen, terwijl zij als fundamentele verworvenheden worden beschouwd. Zo worden bijvoorbeeld zeer belangrijke aspecten van onze westerse cultuur zoals de individuele vrijheid en gelijkwaardigheid door een andere cultuur op soms militante wijze aangevochten. In die gevallen van confrontatie waarbij in de praktijk geen compromis mogelijk is, staat geen andere keus open dan de verworvenheden van onze cultuur te verdedigen tegen andersluidende aanspraken in. Omgekeerd zullen in andere culturen elementen voorkomen, waarover niet of nauwelijks compromissen met de westerse cultuur mogelijk zijn. Het is duidelijk dat in de concrete situatie de opvatting van de meerderheid zal domineren. De principiële bereidheid tot een open opstelling zal er echter toe moeten leiden, dat de meerderheid zich terughoudend opstelt en haar machtspositie niet onnodig uitbuit. Alles bijeen behoeven confrontaties als deze niet zonder meer als negatief voor de samenleving te worden gezien. In de confrontatie met andere culturen kan blijken hoever de tolerantie die in onze opvattingen over samenleven hoog genoteerd staat, in feite reikt.

De actieve bevordering van democratische inspraakorganisaties van minderheidsgroepen die de Raad bepleit, mag natuurlijk Nederlandse organisaties er niet toe brengen om zich niet toegankelijk te stellen voor leden van etnische minderheden of zich niet krachtdadig in te zetten voor hun belangen. De Raad

meent in tegendeel dat openstelling en een positievere opstelling van de Nederlandse organisaties en instellingen van groot belang is, en waar mogelijk moet worden bevorderd. In hoofdstuk 5 stelt de Raad hiertoe onder andere voor, de immigranten van niet-Nederlandse nationaliteit onder zekere voorwaarden kiesrecht te verlenen, waardoor zij niet alleen invloed kunnen uitoefenen op het voor hen direct relevante beleid, maar ook op de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Zeker zolang de minderheden hun belangen bij de Nederlandse instellingen echter niet gewaarborgd weten, is er alle reden voor aparte inspraakorganisaties. Daarvan gaat hopelijk een stimulerende invloed uit op de Nederlandse organisaties.

Een beleid dat zich niet op behoud van de culturele identiteit richt, maar dat onder andere via inspraak juist wil appelleren aan het veranderend vermogen van culturen, lijkt ook om andere redenen geboden.

Gelijkwaardigheid als doel van beleid betekent erkenning van de wenselijkheid van maatschappelijke emancipatie van de desbetreffende categorieën. Emancipatiebewegingen hebben naast een individueel ook een collectief karakter. Strijd om gelijkberechtiging en erkenning van eigen opvattingen brengt onderlinge solidarisering met zich mee. Een erkenning hiervan door de overheid betekent dat men in beginsel een element van onvoorspelbaarheid aanvaardt en soms uitkomsten moet aanvaarden die op het eerste gezicht het inhalen van achterstanden lijken te vertragen. Men moet dit echter niet schuwen: het stimuleert een creatieve oriëntatie op en communicatie met de omringende samenleving waar beide zijden baat bij kunnen hebben. De zo vaak beleden veelzijdigheid van onze cultuur zou op deze wijze een positieve stimulans worden gegeven.

dit is bij mij anders

Wanneer het tempo en de aard van de culturele heroriëntatie object van besluitvorming door de betrokkenen zelf worden, kan de groep ook een belangrijke rol gaan spelen bij de inpassing van de individuele immigrant in de samenleving en bij de motivatie om gebruik te maken van de faciliteiten die in het kader van het hier voorgestelde beleid ter beschikking worden gesteld. Dergelijke organisaties kunnen zelf een belangrijke functie vervullen in het wegwijs maken in de samenleving en het 'vertalen' van de dominante cultuur, waardoor isolement en desoriëntatie voorkomen kunnen worden. Hiermee wil niet gezegd zijn, dat vele leden van etnische minderheidsgroepen niet op eigen kracht hun weg in de Nederlandse samenleving kunnen vinden of al hebben gevonden. De voorstellen van de Raad strekken er juist toe dit te vergemakkelijken, zonder dat leden van de minderheden genoodzaakt zijn zich los te maken van de eigen groep en cultuur.

#### 4.3. Samenvatting

De Raad is van oordeel, dat bij de verdere ontwikkeling van het beleid met betrekking tot etnische minderheden de grootste aandacht moet worden gegeven aan het verminderen van de achterstanden die een gelijkwaardig deelnemen aan de samenleving, met name in sociaal-economisch en cultureel opzicht, in de weg staan. Deze prioriteit brengt met zich, dat niet alleen voor de minderheidsgroepen voorzieningen moeten worden geschapen, maar dat vooral ook een actief beleid moet worden gevoerd ter bestrijding van die factoren die de ongelijkheid bevorderen. Daartoe behoort een actieve bestrijding en voorkoming van discriminatie en op sommige terreinen een extra ondersteuning van minderheden.

Het vraagstuk van de eigen identiteit dient naar de mening van de Raad te worden gezien in het licht van een pluriforme samenleving, waarin minderheid en meerderheid zich voor elkaar open stellen. In die communicatie zal men zich rekenschap moeten geven van de wezenlijke verworvenheden van de eigen cultuur waarop men geen inbreuk verdraagt en van de cultuurelementen ten

aanzien waarvan men een grotere wederzijdse tolerantie kan opbrengen. Dit brengt veranderingen in de culturen van de minderheden en in die van de meerderheid in het geding. Een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van een dergelijke open samenleving is dat minderheidsgroepen in de gelegenheid worden gesteld invloed uit te oefenen op het hen direct rakende beleid, maar ook op de ontwikkeling van de samenleving als geheel en op de Nederlandse instituties.

Deze beleidsoriëntatie is te karakteriseren als gelijkwaardige deelneming van de minderheden aan de Nederlandse samenleving. Dit betekent, dat de hier aanwezige minderheden de mogelijkheid van toegang tot, communicatie met en opnemings in de Nederlandse samenleving hebben. In die samenleving is geen plaats voor discriminatie, en zijn voor etnische minderheden gelijke kansen, rechten en plichten gerealiseerd als voor de autochtone bevolking, zonder dat er sprake is van redelijkerwijs ongerechtvaardigde verwerping of veronachtzaming van essentiële culturele waarden.

Met deze oriëntatie benadert de Raad de problematiek van de minderheden anders dan besloten ligt in ieder van de twee strategieën, die door Penninx ten aanzien van mogelijk overheidsbeleid zijn onderscheiden. In deze strategieën, die gericht zijn op emancipatie via het individu respectievelijk via de groep, ontbreken noties die in de visie van de Raad van wezenlijk belang zijn: bijvoorbeeld het in het geding zijn van niet alleen de cultuur van de minderheden, maar ook de cultuur en structuur van de ontvangende samenleving en het betrekken van minderheid en meerderheid bij de besluitvorming.

Ten slotte blijkt uit dit hoofdstuk, dat de Raad enkele andere centrale beleidsopties afwijst, met name aanvaarding van een sociaal en cultureel isolement van de minderheden, afgedwongen volledige assimilatie en gedwongen retourmigratie.

## 5. INHOUD VAN EEN MINDERHEDENBELEID OP HOOFDPUNTEN

In de vorige hoofdstukken is uiteengezet welke betekenis gehecht moet worden aan een beleid gericht op een gelijkwaardige deelneming van minderheden aan de samenleving. Feitelijke gelijkstelling zal de toetssteen moeten vormen voor het overheidshandelen ten aanzien van die minderheidsgroepen die voor langere tijd in ons land verblijven. Het nastreven van gelijkwaardige deelneming van minderheden brengt met zich dat achterstanden moeten worden weggenomen op terreinen als arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs en vorming, gezondheidszorg, maar ook — en dit gaat er in veel opzichten aan vooraf — in de rechtspositionele sfeer. In de genoemde sectoren zal een actief overheidsbeleid moeten worden gevoerd, terwijl meer in het algemeen kan worden gesteld dat autoriteiten en publieke instituties zich in gelijke mate verantwoordelijk moeten voelen voor leden van minderheidsgroepen en de rest van de samenleving.

### *5.1. Institutionele voorzieningen en participatie*

- Uit de studie van Pennix blijkt dat het in het verleden ten aanzien van etnische minderheden gevoerde beleid een verbrokken karakter heeft gehad: de beleidsvorming is over vele vakministeries verdeeld, hetgeen tot een onvoldoende onderlinge afstemming van beleidsonderdelen heeft geleid. Het is niet de bedoeling van de Raad hier in te gaan op de totaliteit van de toekomstige beleidsvorming en de organisatie daarvan. Hij spreekt echter de verwachting uit dat de Regering zich niet terughoudend zal opstellen wanneer blijkt — en dat zal in een aantal opzichten zeker het geval zijn — dat bestaande institutionele voorzieningen niet voldoende zijn om bepaalde functies van het te voeren minderhedenbeleid te vervullen. Wanneer nieuwe institutionele voorzieningen moeten worden geschapen, dienen deze tot stand te komen in nauwe samenwerking met het aangeven van de politieke beleidslijnen met betrekking tot de problematiek van de etnische minderheden. Institutionele voorzieningen staan in dienst van de uitvoering van het beleid, maar beïnvloeden omgekeerd ook de politieke besluitvorming daarover. Dit geldt in het bijzonder voor de ontwikkeling van effectieve structuren voor de horizontale en verticale coördinatie.

De Raad heeft kennis genomen van het onlangs door de Regering genomen besluit tot aanwijzing van een coördinerend minister voor het minderhedenbeleid. Hij wacht de verdere uitwerking van de positie van deze coördinerend bewindsman af en gaat er vanuit, dat de aanwijzing niet alleen zal leiden tot organisatorische verbetering, maar ook tot nieuwe initiatieven. De beslissing om deze functie toe te kennen aan de Minister van Binnenlandse Zaken waardeert de Raad positief, omdat daarmee tot uiting wordt gebracht dat het hier niet alleen sociaal-culturele problemen betreft, maar ook andere beleidskwesties. De overweging dat de Minister van Binnenlandse Zaken primair verantwoordelijk is voor de onderlinge relatie tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, acht de Raad dan ook niet meer dan één van de relevante overwegingen bij de aanwijzing van hem als coördinerend minister.

De uitvoering van het minderhedenbeleid kan leiden tot een taakverzwaring van de lagere overheden. Wanneer zij hiertoe onvoldoende bewerktuigd zijn, zal het Rijk hun hiertoe de nodige personele en financiële ruimte moeten geven. Ook op lagere niveaus is een behoorlijke coördinatie van de relevante beleids-terreinen noodzakelijk. Vooral de gemeenten die grote aantallen leden van

minderheidsgroepen als inwoners hebben, vragen hier om bijzondere aandacht. In dit verband zou het creëren van een functie 'minderheden' in het gemeentelijk apparaat te overwegen zijn, terwijl het ook wenselijk kan worden geacht dat één wethouder in het bijzonder aanspreekbaar is op de coördinatie van het minderhedenbeleid. Niet minder belangrijk is de wederzijdse afstemming van het beleid van de lagere overheden en dat van de Rijksoverheid. Bij ontstentenis van een nationaal minderhedenbeleid wordt het thans, zoals uit de studie van Penninx blijkt, teveel aan de lagere overheden overgelaten zelf een oplossing te zoeken voor problemen die zich elders op analoge wijze kunnen voordoen.

Het te voeren beleid zal zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokken groeperingen tot stand moeten komen. Dit brengt mee dat niet uitsluitend gedacht zal moeten worden aan welzijnsinstellingen voor het voeren van overleg. De veelal marginale sociale positie en de culturele problemen maken het urgent dat leden van minderheidsgroepen zelf invloed kunnen uitoefenen op de hun positie betreffende besluitvorming en beleidsvoering. Dit vraagt van de overheid de bereidheid om pogingen van minderheidsgroepen om zich zelf tot volwaardige gesprekspartners te organiseren, vroegtijdig te signaleren en zich ten aanzien hiervan actief-ondersteunend op te stellen. In dit verband kan ook gewezen worden op de mogelijkheden die gelegen zijn in het democratiseren van door de overheid gesubsidieerde welzijnsinstellingen waarover de Commissie-Van der Burg onlangs heeft gerapporteerd. In meer algemene zin heeft de Raad in zijn rapport 'Over Sociale Ongelijkheid' democratisering van verenigingen en stichtingen met taken in de publieke sector bepleit.

De Raad is zich ervan bewust dat zich in deze ontwikkeling spanningen kunnen voordoen. De overheid zal zich moeten aanpassen; de kleiner wordende afhankelijkheid van minderheden zal leiden tot een terugtrek van de betrokken welzijnsinstellingen, terwijl zich bij de minderheidsgroepen zelf wellicht moeizame processen van organisatie en splitsing zullen voltrekken.

In het licht van het bovenstaande betuigt de Raad zijn instemming met de onlangs bekend geworden voornemens van de Regering om tot de instelling te geraken van een nationaal adviesorgaan voor Molukse aangelegenheden dat geheel uit Molukkers zal bestaan. Op zich zelf behoeft de instelling van dit nieuwe orgaan niet zonder meer te leiden tot opheffing van reeds bestaande inspraakvoorzieningen die in de ogen van betrokkenen bevredigd functioneren.

Er zullen nog grote moeilijkheden moeten worden overwonnen voordat ook aan de inspraak van andere minderheidsgroepen die dat wensen op soortgelijke wijze kan worden vormgegeven.

Initiatieven vanuit deze groepen zullen met kracht moeten worden bevorderd, met inachtneming van een zekere representativiteit van opvattingen en belangen. Daarnaast moet worden gestimuleerd dat leden van minderheidsgroepen op ruime schaal gaan participeren in Nederlandse organisaties en hierin hun specifieke belangen naar voren brengen; het een mag het ander niet uitsluiten.

De bijzondere kenmerken van het vraagstuk van de etnische minderheden maken het verlenen van een zo direct mogelijke toegang tot de beleidsvoerende overheden zeer gewenst.

Politieke verbindingslijnen tussen leden van minderheidsgroepen en beleidsvoerende overheden zijn veelal nog nauwelijks aanwezig en eventuele toekenning van kiesrecht aan bepaalde groepen ingezetenen/niet-Nederlanders kan pas na een langdurig groeiproces vruchten afwerpen. Toch hangt het welslagen van een actief overheidsbeleid sterk af van de mate waarin de minderheidsgroepen dit als legitiem ervaren. Aangezien dit beleid gericht moet zijn op een proces van wederzijdse aanpassing, behoeft het ook in bredere zin maatschappelijke aanvaarding. Dit vergt op zijn beurt een weerbare positie van de minderheden ten opzichte van de Nederlandse samenleving. Wellicht mag worden verwacht



dat van de ervaring van het invloed kunnen uitoefenen op de eigen situatie, stimulansen kunnen uitgaan tot meer gebruik van de Nederlandse taal, kennis van de eigen rechten, de weg weten naar instanties en belangenorganisaties en het op hun verantwoordelijkheid aanspreken van gezagsdragers.

Hoewel de aanzet tot de ontwikkeling van een algemeen beleid primair door de centrale overheid gegeven zal moeten worden, zal veel op lokaal niveau gestalte moeten krijgen. Dit vormt dan ook een overweging om bijzondere aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van de beleidsvorming op lokaal niveau. Wanneer het gaat om minderheidsgroepen waarvan de interne binding zwak is, zullen meer op integratie gerichte participatievormen moeten worden geboden. Hier zij slechts vermeld dat de Gemeentewet nu al – dat wil zeggen zonder dat kiesrechtverlening aan buitenlanders heeft plaatsgevonden – mogelijkheden biedt om vreemdelingen actief te betrekken bij territoriale binnengemeentelijke decentralisatie (wijkraden, deelgemeenten en dergelijke).

Bij andere minderheidsgroepen waar de groepsidentiteit zwaarder weegt zal meer aansluiting moeten worden gezocht bij eigen organisaties om een participatieproces op gang te brengen. Met behulp van 'functionele commissies' zou getracht kunnen worden om een grotere betrokkenheid bij de gemeentelijke beleidsvorming tot stand te brengen. Aangestuurd zou kunnen worden op het ontstaan van bindingen met reeds bestaande of nog op te richten centra voor bijvoorbeeld buitenlandse werknemers, die niet alleen als een cultureel 'thuis' zouden kunnen fungeren, maar ook specifiek op de betrokken minderheidsgroepen gerichte voorzieningen zouden kunnen bieden zoals taalcursussen, maatschappelijke en juridische begeleiding en dergelijke.

## *5.2. Discriminatie*

Zowel in een aantal internationale verdragen waarbij Nederland partij is, als in onze nationale wetgeving komen een aantal anti-discriminatiebepalingen voor.

De Raad is van mening dat met de enkele strafbaarstelling van discriminatoir gedrag (zie artikel 137 c-e en 429 ter en quater, Wetboek van Strafrecht) niet kan worden volstaan. Wanneer de bestrijding daarvan beperkt blijft tot de justitiële sfeer, komt de maatschappelijke dimensie van het discriminatievraagstuk onvoldoende tot uiting. Veelal zal de justitie immers pas optreden wanneer de slachtoffers van discriminatie zich als zodanig kenbaar hebben gemaakt. Het lijkt realistisch te veronderstellen dat zij in lang niet alle gevallen op de hoogte zijn van de mogelijkheid van justitieel optreden of zich zelfs in het geheel niet bewust zijn van tegen hen bedreven discriminatie. Wanneer dit wel het geval is, zal de te nemen moeite – zeker in de ogen van hen die vrijwel dagelijks met discriminatoir gedrag geconfronteerd worden – vaak niet opwegen tegen het meestal geringe subjectieve voordeel dat het ondernemen van stappen kan opleveren.

Wetgevende maatregelen kunnen niet de pretentie hebben individuele discriminatoire houdingen te veranderen. Wel ligt het in principe in het bereik van de wetgever vooroordelen in die zin juridisch te beheersen dat ze zich niet langer ongestoord kunnen uiten in de vorm van maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag. Basisvoorwaarde voor effectiviteit is evenwel dat de desbetreffende wettelijke bepalingen een brede maatschappelijke ondersteuning krijgen en dat de overheid daarbij een stimulerende rol vervult. Ervaringen in met name de Verenigde Staten en Groot-Brittannië tonen aan dat anti-discriminatiewetgeving en hierop gebaseerde rechterlijke uitspraken succesvol kunnen zijn, wanneer deze worden gesteund door de publieke opinie in het algemeen en maatschappelijke en particuliere organisaties meer in het bijzonder. Op grond van het maatschappelijk onaanvaardbare karakter van discriminerend optreden tegen leden van etnische minderheidsgroeperingen, bepleit de Raad een actief overheidsbeleid ter voorkoming en indamming van discriminatie.

De door de Raad gewenst geachte maatregelen zullen vooral betrekking moeten hebben op het creëren van een nationale instantie zoals in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten met de functie van actieve discriminatiebestrijding. Deze zienswijze van de Raad sluit aan bij ter zake vanuit de Tweede Kamer ontwikkelde initiatieven. Ter wille van een zo effectief mogelijke vervulling van haar functie lijkt het gewenst dat een dergelijke instantie weliswaar verbonden is met het overheidsapparaat, maar ten aanzien van handelingen van de overheid een onafhankelijke positie inneemt.

Een dergelijke instantie zou zelfstandig diverse activiteiten kunnen ontwikkelen. Allereerst is er behoefte aan publicitaire en voorlichtende activiteiten die zowel zijn gericht op de etnische minderheidsgroepen als op het geheel van de Nederlandse samenleving. Vervolgens is het gewenst dat het uiten van klachten over discriminatoire behandeling wordt gekanaliseerd. Dit moet een vervolg krijgen in het adviseren van bedrijven en instellingen die veel met minderheidsgroepen te maken hebben, en in het bemiddelen in en begeleiden van concrete gevallen van discriminatie. Eventueel kan dit leiden tot strafrechtelijk optreden. Daarnaast zou onderzocht moeten worden of de bedoelde instantie de mogelijkheid zou moeten hebben om in dergelijke gevallen een bevel of verbod uit te lokken bij de burgerlijke of administratieve rechter, eventueel afdwingbaar met een dwangsom. Voorts is er behoefte aan onderzoek, zowel gericht op het praktisch voorkomen van het verschijnen van discriminatie, als op het verkrijgen van meer inzicht in de materie.

Ten slotte zouden ook meer positief gerichte activiteiten kunnen worden ontwikkeld zoals het stimuleren en begeleiden van participatiebevorderende ontwikkelingen en het adviseren van overheden en organisaties daaromtrent.

Met het scheppen van een institutionele voorziening als hier bedoeld, zou een centraal adres ontstaan waar klachten over discriminatie kunnen worden gedeponeerd en geïnventariseerd. Gesteund door mede op eigen initiatief te ondernemen onderzoek zou een dergelijke instantie via het wapen van de publieke discussie een actieve bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van discriminatie, vooral als deze systematisch bedreven wordt door bedrijven, instellingen of overheidsorganen. Zowel in Groot-Brittannië als in de Verenigde Staten heeft het bestaan van een dergelijke onafhankelijke instantie een bijdrage geleverd tot de bestrijding van discriminatie.

### *5.3. Rechtspositie*

Het voeren van een actief overheidsbeleid ten aanzien van de problemen van etnische minderheden kan ernstig worden bemoeilijkt door het feit dat leden van deze minderheidsgroepen ook in juridisch opzicht een sterk achterblijvende positie kunnen hebben. Dit is het geval indien zij niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Bij personen van Surinaamse en Antilliaanse afkomst speelt dit meestal niet omdat zij veelal Nederlander zijn. Voor de niet-Nederlanders lijkt het hieronder volgende betoog is daarom vooral van belang voor de buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst. De rechtspositie van deze vreemdelingen wordt nog in sterke mate beheerst door de veronderstelde buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst. De rechtspositie van deze vreemdelingen wordt nog in sterke mate beheerst door de veronderstelde tijdelijkheid van het verblijf hier te lande. Hoewel het verbeteren van die rechtspositie de sociale achterstand op zich zelf niet zal doen verdwijnen, is het daartoe wel een noodzakelijke voorwaarde. Daarom zullen er wetgevende maatregelen moeten worden genomen, die zijn gericht op een zo groot mogelijke gelijkstelling met Nederlanders, zowel in meer algemene zin als in staatsrechtelijk opzicht.

Allereerst moet er in dit verband op worden gewezen dat de betrokken buitenlanders vaak gedurende betrekkelijk lange tijd niet verzekerd zijn van

het recht duurzaam in Nederland te verblijven. De Raad meent dat het wenselijk zou zijn dat na een relatief korte periode – althans korter dan in de huidige situatie waarin na vijf jaar hoofdverblijf in Nederland een vestigingsvergunning kan worden verleend – zekerheid dient te ontstaan over het al dan niet toelaten van vreemdelingen voor langdurige vestiging in Nederland. Na een positieve beslissing zou uitzetting in beginsel niet meer mogelijk behoren te zijn, ook niet wegens onvoldoende middelen van bestaan. Het is in dit verband van belang erop te wijzen dat Nederland in een aantal emigratieverdragen een vrij sterke rechtspositie heeft bedongen voor immigranten van Nederlandse herkomst. Zo hebben de ontvangende landen zich verplicht tot uitsluiting van uitzetting en toekenning van recht op blijvende vestiging na het verstrijken van termijnen van twee tot vijf jaar verblijf.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat in de huidige wetgeving vele bepalingen voorkomen die expliciet of impliciet discriminerend werken ten opzichte van hen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten. Voor zover deze ongelijke behandeling van vreemdelingen – die veelal is ingegeven door de veronderstelde tijdelijkheid van hun verblijf – niet rationeel is in het licht van de doelstelling van gelijkwaardige deelneming, acht de Raad wijziging van de huidige situatie noodzakelijk.

Behalve door het aanpassen van discriminerend werkende bepalingen in afzonderlijke wetten zijn er twee andere mogelijkheden om tot een verbetering van de rechtspositie te komen.

De eerste mogelijkheid betreft de verlening van de Nederlandse nationaliteit. Een langdurig verblijf in Nederland kan ertoe leiden dat bij een aantal vreemdelingen de wens groeit om het Nederlanderschap te verwerven. Dit geldt in nog sterkere mate voor hier geboren en/of opgroeiende kinderen. Het verdient ook vanuit de samenleving als geheel gezien de voorkeur dat zo weinig mogelijk personen die permanent in Nederland zullen wonen, de status van vreemdeling behouden.

De Raad vraagt zich af of de nationaliteitswetgeving en de naturalisatiepraktijk in dit opzicht nog wel voldoende aansluiten op het in het licht van het minderhedenvraagstuk gewenste beleid. Zo verkrijgen eerst de kleinkinderen van immigranten van rechtswege het Nederlanderschap. Ook is in dit verband van belang dat de overheid een voldoende actief beleid voert teneinde diegenen, die in het licht van het voorgaande voor het Nederlanderschap in aanmerking komen, op de mogelijkheid van naturalisatie te wijzen.

Er zijn overigens aan een te snelle verlening van het Nederlanderschap ook nadelen verbonden, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid van dubbele nationaliteit.

Mede in verband met dit laatste vestigt de Raad de aandacht op de mogelijkheid dat, zonder het Nederlanderschap te verlenen, bij algemene wet in belangrijke mate gelijkstelling met Nederlanders kan worden bereikt.

Waar wetten of uitvoeringsregelingen uitdrukkelijk onderscheid maken tussen Nederlanders en vreemdelingen, dan wel eisen stellen waaraan beide groepen in redelijkheid niet in gelijke mate kunnen voldoen, geeft de Raad de Regering in overweging maatregelen te treffen naar analogie van de onlangs tot stand gekomen regeling met betrekking tot de positie van de Molukkers in Nederland. Overeenkomstig hetgeen hierboven is aanbevolen zou een dergelijke faciliteitenwet zich naar de mening van de Raad in principe uit moeten strekken tot diegenen die duurzaam in Nederland zijn gevestigd. Aan te nemen valt wel dat een gelijke behandeling als ging het om Nederlanders, niet op alle wettelijke bepalingen betrekking zal kunnen hebben. De Raad zou er voorstander van zijn dat voor het maken van uitzonderingen op het regiem van een faciliteitenwet het systeem zou worden gevolgd van een zogenaamde 'negatieve lijst',

zodat wenselijk geachte discriminatoire behandeling van niet-nationale ingezetenen expliciet zou moeten worden gemotiveerd in de wetgevings-procedure. Ook in gevallen waarin het maken van onderscheid zich wel met de doelstelling van gelijkwaardige deelneming aan de Nederlandse samenleving verdraagt, zal moeten worden bezien of en hoe hieraan toch zo kan worden vormgegeven dat een zo groot mogelijke gelijkstelling met Nederlanders resulteert. Bestrijding van discriminatie van vreemdelingen ten gevolge van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling in de uitvoeringspraktijk van de overheidsinstanties of voortvloeiend uit ongelijke mogelijkheden om aan vreemdelingen toegekende aanspraken feitelijk te realiseren, moet aansluiten bij de bestrijding van maatschappelijke discriminatie in het algemeen.

De Raad is er voorstander van dat voor leden van etnische minderheidsgroepen die niet de status van Nederlander hebben en die duurzaam in ons land gevestigd zijn, de mogelijkheid van volwaardige politieke participatie wordt geopend. Tegen de achtergrond van de eerder geschetste problematiek meent de Raad dan ook dat aan diegenen die materieel deel uitmaken van de Nederlandse samenleving een zo fundamenteel recht als het kiesrecht niet blijvend mag worden onthouden. Niet alleen vloeit kiesrechtverlening voort uit de noodzaak van een anticiperend overheidsbeleid in een situatie waarin sterk met een verhoogd aspiratieniveau moet worden gerekend en verschaft men de betrokkenen aldus de mogelijkheid hun verlangens langs legale weg kracht bij te zetten, ook kan kiesrechtverlening een indirect instrument van bevordering van kansen zijn. Buitenlanders worden als kiezers interessant voor politieke partijen zodat verwacht mag worden dat hun problemen meer voorwerp van politieke discussie zullen gaan uitmaken en ook in de praktijk van het overheidsbeleid meer aandacht zullen krijgen.

Met betrekking tot het aanhangige voorstel tot grondwetswijziging dat strekt tot opheffing van de constitutionele belemmeringen voor kiesrechtverlening aan niet-Nederlanders, dient te worden opgemerkt dat het voor de onderhavige problematiek op langere termijn niet voldoende is om de toekenning van het kiesrecht te beperken tot vertegenwoordigende lichamen op lokaal niveau. Als eerste stap naar politieke participatie van de betrokken groepen kan deze beperking in de daadwerkelijke toekenning evenwel gewenst zijn.

Het vraagstuk van kiesrechtverlening aan buitenlanders is niet los te zien van hun algemene rechtspositie in Nederland. Met betrekking tot de politieke participatie van leden van etnische minderheidsgroeperingen moet erop worden gewezen dat de huidige vreemdelingenwetgeving de mogelijkheid biedt om politieke activiteiten van buitenlanders te beperken. In het licht van de bredere aspecten van het minderhedenvraagstuk vraagt de Raad zich af in hoeverre het voortduren van deze situatie gewenst is, ook ten aanzien van die buitenlanders, die slechts in het bezit zijn van een verblijfsvergunning.

#### *5.4. Arbeidsmarktsituatie*

De feitelijke achterstand van etnische minderheden manifesteert zich duidelijk in het arbeidsbestel. Leden van deze minderheidsgroepen zitten veelal in de onderste regionen van de sociale en economische structuur: zij verrichten laaggewaardeerde en laagbetaalde arbeid, de arbeidsomstandigheden zijn slecht en de werkloosheid is omvangrijk en langdurig, vooral onder jongeren. Hoewel deze opmerking in zijn algemeenheid juist is, dient men zich bewust te zijn van de verschillen die zich voordoen zowel tussen de minderheidsgroepen onderling als binnen deze groepen. Een voorbeeld van het eerste betreft de naar schatting hogere werkloosheid onder Surinamers en Molukkers in vergelijking met buitenlandse werknemers, een voorbeeld van het tweede betreft het binnen

de groep buitenlandse werknemers sterker voorkomen van het verrichten van ongeschoold werk bij Turken en Marokkanen dan bijvoorbeeld bij Joegoslaven.

Niet alleen de etnische minderheidsgroepen verkeren in een sociaal-economisch zwakke situatie, hetzelfde kan worden gezegd over bepaalde autochtone groepen. In zijn rapport 'Over sociale ongelijkheid' heeft de Raad onder meer de aandacht gevestigd op de grote invloed die het verrichten van bepaalde soorten arbeid heeft op de plaats die men op de maatschappelijke ladder inneemt. De Raad heeft in het bijzonder gepleit voor een beleid gericht op een herverdeling van arbeidskenmerken (blz. 58 e.v.). Het inhalen van achterstanden voor etnische minderheden betekent in dit verband dat wordt gestreefd naar het opheffen van de verschillen tussen de etnische minderheden enerzijds en de rest van de bevolking anderzijds voor zover dat betreft de verdeling van arbeidskenmerken.

In zijn rapport 'Maken wij er werk van?' heeft de Raad gewezen op de toenemende concurrentie van werknemers en de scherpere selectie door werkgevers met name bij toenemende werkloosheid. Er wordt geconstateerd dat vooral de kansarme groepen, waaronder etnische minderheden, daarvan het slachtoffer dreigen te worden. De relatief hoge werkloosheidscijfers, zoals in de studie genoemd, zijn daarvoor een aanwijzing.

De Raad vraagt opnieuw aandacht voor een gericht beleid ter zake, hetgeen in dit geval inhoudt een beleid gericht op de gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Hierbij zal de sleutelpositie die de gewestelijke arbeidsbureaus bij het bemiddelen op de arbeidsmarkt innemen in ieder geval moeten worden betrokken. Ook het beleid zal soms verschil moeten maken tussen de afzonderlijke etnische minderheden omdat de plaats die elk van de groepen in de maatschappij inneemt, kan uiteenlopen. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat een beleid gericht op het inhalen van achterstandssituaties van buitenlandse werknemers bij de Nederlandse bevolking tot grotere sociale spanningen en weerstanden kan leiden dan een beleid gericht op de sociale mobiliteit van andere etnische groepen. Het is immers waarschijnlijk dat de aanwezigheid van buitenlandse werknemers in de ogen van de meerderheid juist haar rechtvaardiging vindt in de lagere sociale positie die zij tot dusverre op de arbeidsmarkt hebben ingenomen. De overheid zal rekening moeten houden met het feit dat de verschillende posities waarin minderheden kunnen verkeren, kunnen vragen om een beleid dat naar aard en intensiteit gedifferentieerd is. Zo kan het in het bovenstaande voorbeeld wenselijk zijn, extra alert te zijn op het ontstaan van een onjuiste beeldvorming ten aanzien van één bepaalde categorie der etnische minderheden.

De Raad wil de aandacht vestigen op het feit dat een beleid gericht op het inhalen van achterstandssituaties en gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden, belangrijke gevolgen kan hebben voor de arbeidsmarkt. Zulk een beleid kan namelijk betekenen dat vele activiteiten die tot dusverre door de leden van etnische minderheidsgroepen werden verricht, niet langer verricht worden. De Nederlandse beroepsbevolking heeft zich immers in toenemende mate uit de sociaal laaggewaardeerde functies teruggetrokken en is opgeschoven naar de beter betaalde en meer aantrekkelijke banen, daarmee permanent ruimte creërend voor een buitenlandse beroepsbevolking die de ontstane leemte heeft gevuld. Het feit dat deze etnische minderheden op dit moment taken verrichten die door Nederlanders niet als passend worden ervaren, mag er niet toe leiden dat een emancipatieproces van minderheden wordt geblokkeerd of vertraagd.

Wel is de Raad van mening dat een beleid gericht op de inpassing van etnische minderheden moet worden gekoppeld aan een uitgewerkte visie op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en aan een beleid gericht op het opheffen van kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Als deze koppeling niet wordt gemaakt, zou het door de Raad voorgestane beleid ertoe leiden dat wel het aanbod voor laaggewaardeerde functies wordt gereduceerd,

maar dat de vraag naar arbeid om deze functies te vervullen blijft gehandhaafd. Men zal zich dan ook op basis van sectoraal en regionaal structuuronderzoek moeten uitspreken over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het doen bezetten van laaggevalueerde functies door de autochtone bevolking. Hierbij kan worden gedacht aan een aantrekkelijker maker van deze functies door een relatieve verbetering van de beloning om op deze wijze een betere weerspiegeling te krijgen van bestaande schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt; dergelijke veranderingen zullen evenwel met grote zorgvuldigheid moeten worden overwogen in verband met de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid die daarvan het gevolg kunnen zijn. Tevens moet worden gedacht aan een structurele verbetering van de overige, zowel intrinsieke als extrinsieke, arbeidskenmerken.

Bij het schetsen van een beleidskader moet niet alleen aandacht worden geschonken aan de relatie tussen de gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden en het arbeidsmarktbeleid, maar ook aan de relaties tussen arbeidsmarktbeleid en immigratie en die tussen immigratie en integratie.

Ten aanzien van de relatie tussen arbeidsmarktbeleid en immigratie is er sprake van een vicieuze cirkel. De tewerkstelling van etnische minderheden heeft bijgedragen tot het in stand houden van de bestaande loon- en productiestructuur en heeft derhalve een stigmatiserende werking gehad. De bestaande productiestructuur en de hierdoor opgeroepen vraag naar arbeid heeft op zijn beurt weer een zuigwerking gehad op het aantrekken en op de immigratie van etnische minderheden. Daarom is het van belang dat behalve naar het doen bezetten van laaggevalueerde functies door de autochtone bevolking ook wordt gestreefd naar een zodanige herstructurering van de industrie en dienstverlening dat de noodzaak om nieuwe etnische minderheden, met name buitenlandse werknemers, aan te trekken, wordt verkleind. Alleen dan kan de vicieuze cirkel worden doorbroken.

Voorts zijn het inhalen van achterstanden en immigratie geen onafhankelijke grootheden: tussen beide kunnen spanningen bestaan. Allereerst kan een succesvol beleid gericht op het inhalen van achterstanden aantrekkingskracht uitoefenen op nieuwe immigranten en zo het voeren van een restrictief immigratiebeleid bemoeilijken. Anderszijds kan het niet voeren van een restrictief beleid bij omvangrijke immigratie de daadwerkelijke inpassing van etnische minderheden belemmeren. Het voeren van een restrictief beleid, bijvoorbeeld via een vergunningen-limietstelsel zoals neergelegd in de Wet Buitenlandse Werknemers, kan negatieve gevolgen hebben voor de inpassing omdat in dit specifieke geval de mobiliteit van de buitenlandse werknemers wordt beperkt.

Een gelijkwaardige deelneming aan de arbeidsmarkt moet uiteraard de wijze waarop leden van etnische minderheidsgroepen inhoud geven aan hun positie in het economisch en maatschappelijk bestel, onverlet laten. Culturele verschillen zullen niet alleen preferenties in bijvoorbeeld eetgewoonten, vrijetijdsbesteding en woonwensen kunnen beïnvloeden maar kunnen ook van invloed zijn op de aard van het werk dat men wil verrichten (b.v. zelfstandig of in loondienst, in grootbedrijf of kleinbedrijf, in industrie, dienstverlening of in tuinbouw).

### *5.5. Enkele andere terreinen van overheidszorg*

Behalve op de arbeidsmarkt manifesteert de achterstandssituatie van minderheden zich ook op andere terreinen die voorwerp van overheidsbeleid zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de terreinen van onderwijs, huisvesting en gezondheid.

Ondanks het besef dat onderwijs, zowel voor kinderen als volwassenen en zowel formeel als informeel onderwijs, een belangrijke voorwaarde is om op langere termijn de maatschappelijke en economische positie van etnische

minderheden te verbeteren, zijn er op dit moment achterstanden in deelnemingsgraad en onderwijsprestatie. Voor de kinderen van Surinamers, Antillianen en buitenlandse werknemers wordt dit onder andere beïnvloed door het feit dat het onderwijs in het land van herkomst meestal op een andere wijze wordt gegeven.

Ook het feit dat het Nederlandse onderwijs veelal niet aansluit bij de ervaringen van deze kinderen in hun moederland en in hun huiselijke omgeving, draagt er niet toe bij dat achterstanden worden ingelopen.

De huisvestingssituatie is slecht, met name voor de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en buitenlandse werknemers. Dikwijls wonen zij in de grote steden waar nog duidelijk sprake is van woningnood, terwijl hun problemen worden verscherpt door specifieke factoren zoals onzekerheid over de eigen verblijfsduur en discriminatie. De ernst van de huisvestingsproblemen wordt mede beïnvloed door het belang van adequate huisvesting voor gezinshereniging en daarmee voor een volwaardige deelneming in de Nederlandse samenleving.

De gezondheidssituatie wordt negatief beïnvloed door de veelal slechte huisvesting en door het soort werk dat leden van minderheidsgroepen dikwijls verrichten. Vooral het toegenomen drugprobleem onder jongeren kan men zien als een symptoom van deze ruimere maatschappelijke en economische problemen. Het zou te ver voeren hier in te gaan op de mogelijke beleidsmaatregelen in elk van deze sectoren. Men zou hierbij ter illustratie kunnen denken aan een gericht onderwijsstimuleringsbeleid, dat mede aandacht schenkt aan de verbetering van de opleiding van de leerkrachten en aan een beleid gericht op een verbetering van de positie van minderheden op de woningmarkt (toewijzingsprocedures, subsidies), waardoor bijvoorbeeld nieuwere woningwetwoningen voor buitenlandse werknemers beschikbaar komen. Ook al gaat de Raad niet in op het specifiek te voeren beleid, wel wil hij er op aandringen dat ook met betrekking tot deze overige terreinen van overheidszorg een actief beleid wordt gevoerd. Hierbij moet worden bedacht dat de effectiviteit van een beleid niet alleen wordt beïnvloed door een adequate formulering van doelstellingen maar ook door het aanreiken van middelen die zijn afgestemd op deze doelstellingen. Op dit moment komt het voor dat beleidsmaatregelen minderheden niet bereiken of dat maatregelen onvoldoende flexibel zijn om voor hen toegankelijk gemaakt te kunnen worden. Meer aandacht moet worden besteed aan de identificatie en analyse van factoren die een gelijkwaardige deelneming van minderheden belemmeren.

Het zijn dikwijls communicatieproblemen voortkomend uit verschillen in cultuur en taalverschillen die de integratie bemoeilijken. Bijzondere aandacht vraagt de Raad daarom voor het taalonderwijs zowel voor volwassenen als kinderen. De Raad meent dat de bestaande kennis voldoende is om op het terrein van het taalonderwijs het beleid meer gestalte te geven. Dit betekent dat er adequate mogelijkheden moeten zijn om zich zo spoedig mogelijk de Nederlandse taal eigen te maken. Een belangrijk aantal problemen zou daarmee voorkomen kunnen worden. Dit geldt in het bijzonder voor de mediterrane buitenlandse werknemer en zijn gezin. Het aanbod van mogelijkheden aan buitenlandse werknemers in hun vrije tijd is te vrijblijvend. De buitenlandse werknemer verricht veelal zwaar werk; ploegendienst komt veel voor, etc.. Extra inspanningen om deze groepen goed Nederlands te laten leren zijn geboden. Serieus moet worden overwogen, in navolging van Zweden, betaald verloop aan buitenlandse werknemers te verlenen ten einde de Nederlandse taal voldoende meester te worden.

Ook zal aandacht moeten worden besteed aan het geven van oriëntatiecursussen ten einde de nieuw gearriveerde immigranten vertrouwd te maken met elementaire kenmerken van de ontvangende samenleving. Voor de vrouwen van buitenlandse werknemers die geen betaald werk verrichten, zijn evenzeer dergelijke voorzieningen nodig ten einde hun isolement op te heffen. Dat isolement wordt nog versterkt door de afnemende frequentie van de familiecontacten als gevolg van hun overkomst naar Nederland en door de

maatschappelijke afzondering waarin de vrouwen van verschillende minderheden verkeren. Het creëren van onderwijsvoorzieningen voor vrouwelijke immigranten is tevens van belang voor de ondersteuning van het onderwijs dat hun kinderen genieten.

Traditionele gezins- en gezagsverhoudingen en drempelvrees kunnen voor de vrouwen een beletsel vormen om er gebruik van te maken. De voorzieningen moeten erop zijn afgestemd om deze belemmeringen te overwinnen.



## 6. TOEKOMSTIG MIGRATIEBELEID

### 6.1. *Immigratie*

Het beleid met betrekking tot de toelating van vreemdelingen is tot dusverre sterk bepaald door de gedachte dat Nederland geen immigratieland kan en mag zijn. De ervaring heeft evenwel uitgewezen dat op uiteenlopende gronden inbreuk op die regel is en wordt gemaakt. Lang heeft men — althans formeel — verondersteld dat de immigranten slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven en dat ons land in elk geval op lange termijn gezien geen immigratieland zou worden. De studie van Penninx heeft aangetoond, dat van kort verblijf in de meeste gevallen geen sprake is. Het overgrote deel van de nu aanwezige etnische minderheden zal waarschijnlijk permanent in Nederland blijven. Voorts kan ten aanzien van de minderheidsgroepen die het voorwerp van de studie van Penninx zijn geweest, worden geconstateerd, dat meestal geen sprake is geweest van een bewuste beslissing om deze groepen langdurig of permanent in ons land op te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor de buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst: tijdelijk bedoelde toelating heeft feitelijk meestal een aanvaarding betekend van een (semi-) permanent verblijf van betrokkenen en vaak ook van hun gezinnen.

Deze feitelijke gang van zaken wijst uit dat de reikwijdte van het migratiebeleid moet worden verbreed: het zal geen beleid kunnen zijn gericht op tijdelijke opnemings van bijvoorbeeld groepen rijksgenoten of gastarbeiders, maar een migratiebeleid dat zich ten volle rekenschap geeft van de beleidsconsequenties op lange termijn. Bij de besluitvorming omtrent toelating van nieuwe groepen — een belangrijk politiek vraagstuk — zal men moeten streven naar inzicht in de draagwijdte en consequenties daarvan. Bij het continueren van bestaande nationale en internationale verplichtingen en vooral bij het aangaan van nieuwe zal men de belangen die daarvoor pleiten, goed dienen af te wegen tegen de daaruit voortvloeiende nadelen.

Naar het oordeel van de Raad is een verscherping van het restrictief migratiebeleid gewenst. Het voornaamste motief daarvoor ligt in de noodzaak om het beleid ten aanzien van de etnische minderheden zoals dat in de vorige hoofdstukken is uiteengezet tot een succes te maken. De bevordering van gelijkwaardige deelneming van de aanwezige etnische minderheden in onze samenleving vergt grote en kostbare inspanningen. Grote nieuwe immigrantenstromen zouden deze tot onoverzienbare proporties doen uitgroeien. Een belangrijk element van het te voeren beleid, namelijk verbetering van de positie op de arbeidsmarkt (zie par. 5.4.), zou door de toevloed van nieuwe buitenlandse arbeidskrachten niet tot uitvoering gebracht kunnen worden. Aldus zou allengs een naar verhouding groot proletariaat ontstaan, dat grotendeels is samengesteld uit leden van minderheidsgroepen; daartoe zou ook de tweede generatie behoren die zich weliswaar intussen een 'Nederlands aspiratieniveau' heeft aangemeten, maar toch geen kans ziet haar positie te verbeteren. Die situatie is ongewenst. Een actief beleid gericht op gelijkwaardige deelneming van etnische minderheden vergt derhalve een restrictief immigratiebeleid. Een tweede motief voor een restrictief immigratiebeleid ligt in de wens tot beperking van de nationale bevolkingsgroei.

De Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk heeft in haar rapport 'Bevolking en Welzijn in Nederland' ('s-Gravenhage 1977) de motivering van die wenselijk-

heid uitvoerig uiteengezet (men zie met name blz. 160—166). Naar het oordeel van de Staatscommissie verdient een zo spoedig mogelijk beëindigen van de natuurlijke bevolkingsgroei de voorkeur. Voor de naaste toekomst is daartoe alternatief B van de vooruitberekeningen van het CBS 'nagenoeg optimaal'; volgens dit alternatief zal Nederland in 2000 ca. 14.3 miljoen inwoners hebben. Op dit tijdspad zou de instroming van migranten op zowel de korte als de middellange termijn geen noemenswaardige invloed moeten uitoefenen. De Staatscommissie pleitte daarom voor een restrictief migratiebeleid. Een zodanig beleid heeft de Regering inmiddels in haar regeringsverklaring aangekondigd.

Een derde motief is gelegen in de overweging, dat op lange termijn gezien de gevolgen van gastarbeid ook voor de herkomstlanden zeer waarschijnlijk meer negatief dan positief zijn. Ook dit werd in de regeringsverklaring aangevoerd als grond voor een restrictief migratiebeleid.

De feitelijke mogelijkheden voor een restrictief immigratiebeleid zijn in een aantal opzichten beperkt. Uitgaande van de gekozen benadering, gericht op gelijkwaardige deelneming in de Nederlandse samenleving, moet immigratie die gericht is op gezinshereniging worden aanvaard. Deze vindt thans vooral plaats uit Suriname en de mediterrane wervingslanden van buitenlandse werknemers. De beïnvloedingsmogelijkheden voor immigratie uit de Antillen zijn gering. Wel is te overwegen of op dit punt geen anticiperend beleid gevoerd kan worden, dat de aantrekkelijkheid van het blijven op de Antillen vergroot.

De categorie die zich naar verhouding nog het meeste leent voor beleidsbeïnvloeding is die der buitenlandse werknemers die om economische redenen naar ons land komen.

Het aantal dat nu geworven wordt is zeer gering, maar de omstandigheden op de arbeidsmarkt kunnen zich vrij plotseling wijzigen en nieuwe vrij omvangrijke werving weer in het vizier brengen.

Naar de mening van de Raad mag op dit punt evenwel geen volgend beleid worden gevoerd. In het voorgaande is het belang van een verscherping van het restrictieve immigratiebeleid al uiteengezet. Voorts is de ervaring, dat toelating voor slechts een korte termijn in de praktijk moeilijk is te effectueren. Alles bijeen zal het belang van een restrictief immigratiebeleid moeten domineren over de vervulling van de behoefte aan bepaalde arbeidskrachten op korte termijn. Dit vraagt om een zodanige herstructurering van de Nederlandse arbeidsmarkt, dat de vraag ook in kwalitatieve zin meer in overeenstemming is met het autochtone arbeidsaanbod. In paragraaf 4 van hoofdstuk 5 is in dit verband al gesproken over het aantrekkelijker maken van laag gewaardeerde functies, loonsverhoging voor onaantrekkelijke arbeid en zodanige herstructurering van industrie en dienstverlening, dat de noodzaak om nieuwe buitenlandse werknemers aan te trekken wordt verkleind.

De Raad realiseert zich dat daarmee een beleidsoptie wordt gekozen die bijzonder moeilijk te realiseren is en bovendien geruime tijd zal vergen. In de ontwikkelde gedachtengang van het wegwerken van maatschappelijke achterstand van etnische minderheden past evenwel geen beleid waarin blijvend buitenlandse werknemers worden aangetrokken om die arbeid te verrichten, waartoe Nederlanders niet meer bereid zijn.

Tenslotte is ook de verhoging van de aantrekkelijkheid om in het land van herkomst te blijven, dan wel daarnaar terug keren, van belang. Ons land zal daarom ook vanuit dit gezichtspunt zijn bijdrage moeten blijven leveren aan de verbetering van de internationale arbeidsverdeling.

## **6.2. Retourmigratie**

In dit rapport is de Raad ervan uitgegaan, dat rekening wordt gehouden

met de mogelijkheid van een langdurig verblijf van de etnische minderheden in ons land. Daarmee kan de tweeslachtigheid in het beleid, die voortvloeit uit de oriëntaties op enerzijds de opnemings in de Nederlandse gemeenschap en anderzijds het vertrek na tijdelijk verblijf, worden weggenomen. De aanvaarding van de duurzaamheid van het verblijf hier te lande als grondslag van beleid betekent natuurlijk niet, dat retourmigratie naar het land van herkomst moet worden uitgesloten. In paragraaf 1 van hoofdstuk 4 is integendeel uiteengezet, dat deze positief moet worden gewaardeerd.

Er is zelfs aanleiding tot bevordering van die migratie.

Deze mag echter niet gaan leiden tot een excuus voor een tekort aan inspanning om hen die feitelijk permanent in Nederland (willen) blijven in onze samenleving op te nemen. De vergelijking met het emigratiebeleid voor Nederlanders dringt zich hier op. Het al dan niet terugkeren behoort primair een beslissing te zijn van de daarbij betrokken personen. De overheid zal daarop moeten inhaken met ondersteunende faciliteiten.

### *6.3. Mogelijke toekomstige migratie-ontwikkelingen*

Het is van belang, zicht te houden op mogelijke toekomstige migratie-ontwikkelingen. De Raad heeft in het rapport 'Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie' daar reeds aandacht voor gevraagd. Op toekomstige migratie uit de Antillen moet men zijn voorbereid. Daarnaast is de uitbreiding van de Europese Gemeenschappen met Griekenland, Spanje en Portugal en de associatie met Turkije op lange termijn een factor van betekenis. Hoewel er overgangsbepalingen zullen komen met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers, zal in de tweede helft van de jaren tachtig ook uit die landen vrije migratie mogelijk zijn. Het is nu nog moeilijk te overzien of de factoren die thans een trek naar ons land bevorderen dan ook nog aanwezig zullen zijn; vermoedelijk zal dat het sterkst gelden voor Turkije. De volgende categorie betreft houders van een Nederlands paspoort, die, indien zich bepaalde politieke problemen zouden voordoen, mogelijk van hun recht gebruik willen maken zich in Nederland te vestigen. Een van de grootste groepen met een Nederlands paspoort zijn de 40.000 Nederlanders in Zuid-Afrika. Het aantal Afrikaanssprekende Zuid-Afrikanen is nog veel groter en bedraagt 2,1 miljoen; velen van hen zijn van Nederlandse afkomst. Het is niet uit te sluiten dat in geval van politieke moeilijkheden ook velen van deze categorie zich tot Nederland zullen wenden. De Raad acht het van belang, dat de Regering zich bij voortduring grondig oriënteert omtrent potentiële nieuwe migratiestromen, ten einde te voorkomen, dat zij daardoor onvoorbereid wordt overvallen.

### *6.4. Vreemdelingenbeleid*

De Raad heeft in het vorenstaande de betekenis onderstreept van een gelijkwaardige deelneming van de etnische minderheden in onze samenleving. Daartoe achtte hij ook een beperking van de immigratie noodzakelijk.

Voor het vreemdelingenbeleid houdt dit in, dat de Raad een verscherping van het restrictief toelatingsbeleid gewenst acht ten aanzien van die vreemdelingen die (nog) geen banden hebben met Nederland of met hier te lande verblijvenden en waarvan de toelating — voor zover deze niet uitdrukkelijk van tijdelijke aard is — evenmin voortvloeit uit overwegingen van humanitaire aard of uit internationale verplichtingen.

Ook mag dit geen inperking betekenen van toelating van politieke vluchtelingen.

Als uitgangspunt van het toekomstige vreemdelingenbeleid zou moeten worden gehanteerd dat er op het moment van toelating in beginsel duidelijkheid behoort te bestaan over de aard en duur van het verblijf in Nederland. Voorkomen moet worden dat zich op grote schaal 'sluipende immigratie' kan blijven voordoen en dat er situaties optreden waarin het voor de overheid problematisch wordt om de betrokken vreemdelingen nog uit de Nederlandse samenleving te verwijderen.

Onderzocht zal moeten worden hoe de relevante wettelijke regelingen en het op basis hiervan te voeren beleid meer met het bovengenoemde uitgangspunt in overeenstemming kunnen worden gebracht. Wanneer meer duidelijkheid zou worden geschapen over de strekking van de toelating van de betrokken buitenlanders en wanneer hier naar ook beleidsmatig zou worden gehandeld, zou naar de mening van de Raad niet alleen beter inhoud kunnen worden gegeven aan de beleidsdoelstellingen die aan het opnemen van vreemdelingen ten grondslag liggen, maar zou ook de rechtszekerheid van de vreemdelingen worden gediend.

## 7. CONCLUSIES

In dit rapport heeft de Raad aandacht gevraagd voor wijziging en activering van het beleid met betrekking tot de etnische minderheden.

De beschouwing beperkte zich tot een aantal hoofdlijnen. Op vele punten die in dit rapport en de studie van Penninx aan de orde zijn zal concretisering nodig zijn. In het algemeen zal dat moeten en kunnen gebeuren door de daarbij direct betrokken overheidsinstellingen.

Voor het geven van richting aan dat beleid acht de Raad het gewenst, dat de Regering zich eerst uitspreekt over de grondgedachten die dit rapport dragen; op basis van zo een uitspraak is dan een gericht aanpak mogelijk.

Naar het oordeel van de Raad zou deze uitspraak van de Regering zich in elk geval moeten uitstrekken over de volgende hoofdelementen van dit rapport:

1. Uit het gepresenteerde materiaal blijkt dat de gedacht dat etnische minderheden slechts tijdelijk ins ons land verblijven niet juist is. Het beleid zal uit moeten gaan van de mogelijkheid van een permanent verblijf in Nederland. Dit betekent aanvaarding van het feit dat in de Nederlandse samenleving de etnische en raciale diversiteit blijvend is toegenomen. De samenleving als geheel (dus ook de 'meerderheid') zal zich op deze veranderde situatie moeten instellen (hoofdstuk 2).

2. Zonder intensivering van beleid is een verscherping van de nu al bestaande problemen te verwachten. Zowel door ontwikkelingen binnen de minderheden als door ontwikkelingen in de autochtone Nederlandse samenleving zijn sterke tendenties tot voortdurende sociale achterstand en culturele isolering van de etnische minderheden aanwezig. Er bestaat zo een gerede kans op een samenleving, waarin de etnische minderheden gedurende lange tijd tot de zwakste groepen zullen behoren (hoofdstuk 3).

3. De voor ogen staande beleidsoriëntatie is te karakteriseren als gelijkwaardige deelneming van de minderheden aan de Nederlandse samenleving. Dit betekent, dat de hier aanwezige minderheden de mogelijkheid van toegang tot, communicatie met en opnemings in de Nederlandse samenleving hebben. In die samenleving is geen plaats voor discriminatie en zijn voor etnische minderheden gelijke kansen, rechten en plichten gerealiseerd als voor de autochtone bevolking, zonder dat er sprake is van redelijkerwijs ongerechtvaardigde verwerping of verontachtzaming van essentiële culturele waarden (hoofdstuk 4).

4. De zwakke positie, die de etnische minderheden in Nederland innemen kan niet los worden gezien van de factoren, die in de eigen samenleving ongelijkheid veroorzaken. De bevordering van een gelijkwaardige deelneming van de minderheden vergt dan ook in de eerste aanleg bestrijding van die factoren in de Nederlandse samenleving die ongelijkheid bevorderen. Dit is ook noodzakelijk om te voorkomen, dat kansverbetering voor etnische minderheden kansverslechtering voor autochtone minderheden zou inhouden. Tegelijk is van belang, dat ook in directe zin aan leden van etnische groeperingen mogelijkheden worden geboden voor het inhalen van achterstanden (hoofdstuk 4).

5. Het vraagstuk van de eigen identiteit moet worden gezien in het licht van een pluriforme samenleving, waarin minderheid en meerderheid zich voor elkaars opvattingen open stellen en zich rekenschap geven van de wezenlijke verworvenheden van hun cultuur, maar tegelijk erkennen dat een actieve deelneming van minderheden aan de samenleving verandering van opvattingen aan beide zijden vergt. Een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van een dergelijke open samenleving is, dat minderheidsgroepen in de

gelegenheid worden gesteld invloed uit te oefenen op het beleid dat hun positie direct raakt, maar ook op de ontwikkeling van de samenleving als geheel (hoofdstuk 4).

6. Een actief beleid met betrekking tot de minderheden zal zich dienen te richten op het bevorderen van samenspraak en inspraak, het wegnemen van discriminatoire praktijken en het verbeteren van de rechtspositie. Daarvoor zijn onder meer institutionele voorzieningen en nieuwe wetgeving nodig. Voorts zullen beleidsmaatregelen zich met name dienen te richten op arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs en vorming en gezondheidszorg (hoofdstuk 5).

7. Ook het migratiebeleid zal niet langer gevoerd kunnen worden vanuit de veronderstelling van de tijdelijkheid van het verblijf van de immigranten. Men zal rekening moeten houden met de mogelijke duurzaamheid van hun aanwezigheid; daarom zal men zich bij toelating ten volle rekenschap moeten geven van de beleidsconsequenties op lange termijn. Een actief beleid ter bevordering van de gelijkwaardige deelneming van minderheden vergt een verscherping van het restrictief immigratiebeleid; wel moet immigratie gericht op gezinshereniging worden aanvaard.

Grondige oriëntatie omtrent potentiële nieuwe migratiestromen is geboden. Als uitgangspunt voor het toekomstige vreemdelingenbeleid moet gelden, dat er op het moment van toelating in beginsel duidelijkheid behoort te bestaan over de aard en duur van het verblijf in Nederland (hoofdstuk 6).

# **Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?**

**Schets van de sociale positie in Nederland van  
Molukkers, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en  
mediterrane werknemers en een inventarisatie van  
het Nederlandse overheidsbeleid.**

**Voorstudie door Rinus Penninx**

## INHOUDSOPGAVE VAN DE VOORSTUDIE

### Hoofdstuk 1:

#### Inleiding en verantwoording 5

- 1.1. Inleiding 5
- 1.2. De opdracht en de aard van de studie 6
- 1.3. Beperkingen 7
- 1.4. Bronnen 7
- 1.5. De inrichting van het rapport 8
- 1.6. Dankbetuiging 8

### Hoofdstuk 2:

#### De Molukkers: hun sociale positie in Nederland en het overheidsbeleid 9

- 2.0. Enkele cijfermatige gegevens 9
- 2.1. Schets van problemen, knelpunten en beleid 10
  - 2.1.1. De voorgeschiedenis en de komst van de Molukkers naar Nederland 11
  - 2.1.2. De Molukkers als groep en het beleid tot 1970 14
  - 2.1.3. De tweede generatie en ontwikkelingen na 1970 20
  - 2.1.4. De Molukkers als groep en het beleid na 1970 26
- 2.2. Een aantal aspecten van de sociale positie van de Molukkers in Nederland en het huidige overheidsbeleid nader beschouwd 30
  - 2.2.1. Status en rechtspositie 30
  - 2.2.2. Arbeid 31
  - 2.2.3. Huisvesting 34
  - 2.2.4. Onderwijs 35
  - 2.2.5. Sociaal-cultureel beleid 37
- 2.3. Bestuurlijke organisatie van het beleid 39
- 2.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid 41  
Literatuurlijst 44

### Hoofdstuk 3:

#### Ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in Nederland: hun sociale positie en het overheidsbeleid 47

- 3.0. Enkele cijfermatige gegevens 47
- 3.1. Ontwikkeling van de migratie uit Suriname en de Nederlandse Antillen, knelpunten en beleid 49
  - 3.1.1. Achtergronden en ontwikkeling van de Surinaamse en Antilliaanse migratie naar Nederland 49
    - 3.1.1.1. Migratie van Suriname naar Nederland 49
    - 3.1.1.2. Migratie van de Nederlandse Antillen naar Nederland 53
  - 3.1.2. Ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in Nederland en het overheidsbeleid 54
- 3.2. Enkele aspecten van de sociale positie van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en het overheidsbeleid nader beschouwd 70
  - 3.2.1. De rechtspositie van personen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in Nederland 70

#### 3.2.2. Arbeid 72

#### 3.2.3. Huisvesting 76

#### 3.2.4. Onderwijs 78

#### 3.2.5. Sociaal-cultureel werk 80

#### 3.3. Bestuurlijke organisatie van het beleid 82

#### 3.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid 84

#### Literatuurlijst 88

### Hoofdstuk 4:

#### Buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst en hun gezinsleden 92

- 4.0. Enkele cijfermatige gegevens 92
- 4.1. Migratie uit de Middellandse-Zee-landen: knelpunten en beleid 98
  - 4.1.1. Ontwikkeling van de arbeidsmigratie in Nederland: achtergronden en ontwikkeling 98
  - 4.1.2. Achtergronden in de landen van herkomst 102
  - 4.1.3. Tijdelijke of permanente immigratie? 106
  - 4.1.4. De positie van mediterrane arbeiders in Nederland en het Nederlandse overheidsbeleid 109
    - 4.1.4.1. De individuele immigranten en de mate en de aard van hun aanpassing 109
    - 4.1.4.2. De immigrantengroepering en de door haar in het leven geroepen instituties 114
    - 4.1.4.3. De individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn nieuwkomers op te nemen 118
    - 4.1.4.4. De ontvangende samenleving en de instituties welke zij met betrekking tot de immigranten scheidt 119
- 4.2. Enkele aspecten van de sociale positie van buitenlandse werknemers in Nederland en het overheidsbeleid nader beschouwd 127
  - 4.2.1. De rechtspositie van de buitenlandse werknemer in Nederland 127
  - 4.2.2. Arbeid 132
  - 4.2.3. Huisvesting 137
  - 4.2.4. Onderwijs 140
  - 4.2.5. Gezondheidszorg 144
  - 4.2.6. (Categoriaal) welzijnswerk voor buitenlandse werknemers 146
- 4.3. Bestuurlijke organisatie van het overheidsbeleid 153
- 4.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid 154  
Literatuurlijst 157

### Hoofdstuk 5:

#### Conclusies en aanbevelingen 163

- Typering van het na-oorlogse beleid ten aanzien van etnische minderheden 163
- Gegevenheden voor een toekomstig minderhedenbeleid 167



## HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN VERANTWOORDING

### 1.1. Inleiding

In de periode na het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland zowel omvangrijke emigratiegolven als immigratiegolven gekend. Die emigratiegolven hebben voornamelijk in de twee decennia na 1945 plaatsgevonden. De immigratie en de golfbeweging daarvan, werd bepaald door staatkundige of politieke verhoudingen en gegevens in het dekolonisatieproces (repatrianten uit Nederlands-Indië; Molukkers; Nederlanders van Surinaamse en Antilliaanse herkomst) of door ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (buitenlandse werknemers). Gevolg van dergelijke ontwikkelingen is dat er enerzijds circa 600.000 Nederlandse staatsburgers in het buitenland verblijven c.q. gevestigd zijn en dat anderzijds grote groepen immigranten van niet-Nederlandse herkomst in Nederland verblijven c.q. zich er gevestigd hebben.

Het is met name deze tweede categorie van alloctonen in Nederland waarmee wij ons in deze studie zullen bezighouden. Per saldo is de totale immigratie sinds 1945 groter dan de totale emigratie. De categorie repatrianten uit het voormalige Nederlands-Indië omvatte bij aankomst in Nederland alleen al circa 300.000 personen. Recente schattingen van het aantal in Nederland verblijvende migranten van Surinaamse en Antilliaanse herkomst komen tot 155-160.000 personen. De naar Nederland gekomen KNIL-militairen van Molukse herkomst vormen samen met hun afstammelingen een groep van ongeveer 32.000 personen. De immigratie uit de (voormalige) koloniën komt alleen al op ongeveer een half miljoen.

Daarnaast is het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen in de na-oorlogse jaren, en vooral na 1960 snel gegroeid. Op 1 januari 1977 verbleven ruim 362.000 vreemdelingen legaal in Nederland, waarvan ongeveer de helft (180.000) afkomstig was uit de zogenaamde wervingslanden. Deze categorie mediterrane werknemers en hun gezinsleden is sindsdien alweer gegroeid tot ongeveer 200.000. Een tweede belangrijke categorie vormen de werknemers uit de EEG-landen: bijna 115.000 van de 362.000

Het getalsmatige aspect is een belangrijk gegeven; de implicaties ervan voor de Nederlandse samenleving en de individuele burger die daar deel van uitmaakt, zijn echter nog belangrijker. Gedurende de laatste decennia heeft de autochtone Nederlander met een reeks van cultureel en/of raciaal te onderscheiden medemensen te maken gekregen. Hij zag 'rijksgenoten' van zeer verschillende raciale en culturele oorsprong en buitenlandse werknemers uit diverse mediterrane landen in zijn werk- of woonomgeving verschijnen. Vluchtelingen uit vele landen kruisten misschien zijn pad. Wellicht moest hij ook wennen aan het verschijnsel van Vietnamese of Koreaanse adoptiekinderen in zijn buurt. Misschien maakt hij van de aanwezigheid van vreemdelingen gebruik om eens lekker en goedkoop te gaan eten in restaurants waar gerechten worden klaargemaakt door Chinese, Italiaanse, Marokkaanse of Surinaamse koks. Een enkeling heeft misschien zelfs in Amsterdam zijn schoenen laten poetsen door een werkloze gastarbeider die het oude ambacht dat hij in Istanboel of Ankara uitoefende, weer had opgevat. Zeker is, dat de Nederlandse samenleving gedurende de laatste decennia meer 'kleur' en verscheidenheid heeft gekregen dankzij de immigratie van talloze kleine en grote alloctone bevolkingsgroepen. En er zijn sterke aanwijzingen dat dat geen 'tijdelijk' verschijnsel is.

Het aantal cultureel en/of raciaal te onderscheiden medeburgers in Nederland zal in de komende jaren eerder groeien dan afnemen. Een meerderheid van de allochtonen die thans in Nederland verblijven of zich gevestigd hebben, zal ook in de toekomst deel uitmaken van die Nederlandse samenleving. En dat roept de fundamentele vraag op, hoe die Nederlandse samenleving er in de toekomst uit moet gaan zien, welke de plaats van deze allochtonen daarin zal (moeten) zijn en op welke wijze de overheid de groei naar een multi-culturele en multi-rationale samenleving kan of dient te begeleiden.

## 1.2. De opdracht en de aard van de studie

De immigratie en het verblijf c.q. de vestiging van elk van bovengenoemde categorieën is anders verlopen; er is een veelvoud van factoren aan te wijzen ter verklaring van het feit, dat de uitkomst, namelijk de huidige sociale positie van elk van de categorieën en de daaruit voortvloeiende problematiek, anders blijkt te zijn. Een aantal categorieën waaronder de Molukkers, de Nederlanders van Surinaamse en Antilliaanse herkomst en de mediterrane werknemers, hebben de benaming minderheid gekregen en worden tot op zekere hoogte als probleemgroepen beschouwd waarvoor de overheid een beleid dient te voeren. Andere categorieën, zoals de repatrianten, zijn slechts voor een relatief korte tijd onderwerp van zorg en beleid voor de overheid geweest, maar zijn later als probleemgroep opgehouden te bestaan. Weer andere categorieën zijn nooit onderwerp van zorg en beleid geweest, zoals de immigranten uit de E.E.G.-lidstaten, althans niet als minderheid of op grond van hun sociale positie.

De opdracht koos de invalshoek van het beleid. Doel van deze studie was *'het inventariseren van het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van een aantal etnische minderheden in Nederland op verschillende niveaus en op verschillende beleidsterreinen'*.

Bij de operationalisering van deze opdracht is als uitgangspunt genomen, dat het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid dan pas zinvol beschreven kan worden, als het geplaatst wordt tegen de achtergrond van de sociale positie van de doelgroepen waarvoor dat beleid gevoerd wordt. Daarom gaat aan de beschrijving van het overheidsbeleid in elk van de hoofdstukken een schets van de sociale positie van de betrokken categorie aan de hand van onderzoek en literatuur vooraf.

De inventarisatie is vervolgens vanuit een perspectief geschreven; het referentiekader is de lange-termijn-optiek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ten aanzien van de maatschappelijke problematiek. De vraag naar de toekomst van minderheidsgroepen in Nederland en het toekomstige beleid staan daarbij centraal.

Vanuit dat perspectief komen wij dan tot een aantal kernvragen omtrent de toekomstige Nederlandse samenleving: wordt die samenleving niet onvermijdelijk, zonder dat daar bewust voor gekozen is, een samenleving waarin een aanzienlijk deel bestaat uit groepen van culturele en/of etnische vreemde herkomst; welke gevolgen heeft dat voor die samenleving en haar leden? Hoe dient zo'n multi-rationale of multi-culturele samenleving eruit te zien? Welke taak heeft de overheid in dit geheel en welke middelen heeft zij tot haar beschikking om invloed uit te oefenen op processen die in gang zijn gezet?

Deze studie kan geen duidelijk, onomwonden antwoord geven op al deze vragen. De inventarisatie beoogt wel de knelpunten in het overheidsbeleid bloot te leggen, zowel met betrekking tot de inhoudelijke kant van het beleid als ten aanzien van de organisatorische inrichting ervan. Zij moet handreikingen bieden voor verdere studie en moet dan ook als een voorstudie worden gezien.

### 1.3. Beperkingen

De opdracht van deze studie was een praktische, namelijk een inventarisatie van het overheidsbeleid. Het korte tijdsbestek, zeven maanden, waarin materiaalverzameling en rapportering verricht diende te worden, heeft aan het resultaat een aantal beperkingen opgelegd. De belangrijkste volgen hieronder:

In de eerste plaats heb ik in deze studie nauwelijks aandacht kunnen besteden aan de zich ontwikkelende theorie omtrent minderheidsvorming of meer in het algemeen theoretische inzichten in het proces waarbij nieuwe immigrantengroeperingen in een nieuwe samenleving opgenomen worden. Alleen voor zover dergelijke theorievorming is ontwikkeld op basis van in Nederland verzameld empirisch materiaal zijn deze inzichten in deze studie verwerkt. Deze beperking vloeide direct voort uit de opdracht, die in eerste instantie gericht was op het verzamelen van materiaal over beleid van de Nederlandse overheid.

Ik heb mij bij het verzamelen en ordenen van het materiaal dan ook niet laten leiden door een van tevoren uitgewerkt theoretisch model met daaraan gekoppeld nauwkeurige definities van begrippen als minderheid, minderheidsvorming, integratie of eigen identiteit om maar enkele hete hangijzers te noemen. De leidraad is die van het beleid geweest, welke immigratiegroeperingen worden in het overheidsbeleid als minderheid aangeduid? Wat verstaat de overheid blijkens haar beleid onder integratie en culturele identiteit? Enz..

Maar ook binnen de minderheidsgroeperingen, die van overheidswege als onderwerp van bijzondere zorg en beleid gelden, heb ik me moeten beperken tot de drie grootste minderheidsgroepen: de Molukkers, de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en de mediterrane werknemers en hun gezinnen. Aan andere groeperingen kon slechts in enkele gevallen gerefereerd worden, waar dat relevant leek.

### 1.4. Bronnen

Deze studie is in hoofdzaak gebaseerd op schriftelijke bronnen, zowel voor de beschrijving van de sociale positie van de minderheidsgroepen als voor het tot nu toe gevoerde beleid. Ik heb getracht alle voor deze studie relevante literatuur te verwerken en tot zijn recht te laten komen; er kan echter geen sprake van zijn, dat ik daarbij uitputtend ben geweest.

Het uitsluitend steunen op bestaande literatuur brengt ook gevaren met zich mee: de achterliggende veronderstellingen, dat de literatuur een weerspiegeling vormt van wat voor een beschrijving van de sociale positie van een minderheid en van het gevoerde overheidsbeleid van belang is, en dat daarmee dus een adequate weergave van de werkelijkheid gegeven kan worden, hoeft immers niet altijd op te gaan. Ik heb dat zelf vooral als problematisch ervaren bij het schrijven van het hoofdstuk over de Molukkers en in mindere mate dat over Surinaamse en Antilliaanse migranten; beide groepen ken ik slechts door literatuur en niet door eigen veldonderzoek, of langdurige en systematische ervaringen.

Vanuit deze overwegingen heb ik elk van de hoofdstukken 2 tot en met 4 in eerste versie voor commentaar voorgelegd aan een aantal mensen die, of vanuit onderzoek onder de betreffende groep of vanuit een beleidsfunctie, wel langdurige ervaringen hadden. De schriftelijke commentaren of (soms lange en intensieve) gesprekken die daarop volgden, hebben mij vaak belangrijke correcties op de bestaande literatuur gegeven en nieuwe en aanvullende informatie verschaft. Ik ben mijn critici zeer dankbaar voor de moeite die zij zich gegeven hebben om de lijvige teksten nauwkeurig te bestuderen en van commentaar te voorzien.

Hun namen noem ik aan het einde van dit hoofdstuk.

## 1.5. De inrichting van het rapport

De verslaggeving volgt de lijn van het bijzondere naar het algemene; in de hoofdstukken 2 tot en met 4 geef ik een schets van de sociale positie van elk van de drie minderheidsgroepen apart en het ten aanzien van elk van die groepen gevoerde overheidsbeleid. De grondindeling van deze hoofdstukken loopt parallel. Telkens wordt in het eerste deel een schets gegeven van de historische achtergrond en de sequenties van de migratie en wordt een beeld gegeven van de sociale positie van de betreffende categorie; daaraan worden de globale lijnen van het tot nu toe gevoerde overheidsbeleid getoetst. Het tweede deel gaat uitvoerig in op het overheidsbeleid, dat opgesplitst in beleidsterreinen behandeld wordt. In het derde deel wordt de organisatorische opbouw van de beleidsuitvoering in kaart gebracht. Ten slotte worden in het vierde deel conclusies getrokken op basis van globaal gelijklopende vragen.

In hoofdstuk 5 wordt een poging gedaan om de beschrijvingen van elk van de categorieën met elkaar in verband te brengen, conclusies daaruit te trekken en aanbevelingen voor verdere studie te doen. De aanbevelingen zijn algemeen van aard en geven vooral de terreinen aan die in aanmerking komen voor een eventuele vervolgstudie door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## 1.6. Dankbetuiging

Ik dank de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor het vertrouwen dat hij in mij stelde door mij de opdracht tot deze studie te geven.

Een groot aantal personen hebben door hun kritische commentaren en informatie bijgedragen tot de studie die nu voor u ligt. Bij dezen dank ik hen voor de tijd en moeite die zij hebben gegeven om de eerste en tweede versies van het gehele rapport of delen ervan nauwgezet door te nemen en te bekritisieren. De verantwoordelijkheid voor wat er uiteindelijk op papier kwam, blijft echter voor de schrijver.

Martin Kraaijestein en Jan Schoonenboom, beiden stafleden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en Jan Lucassen hebben mij bij alle versies van alle teksten begeleid met hun aanwijzingen en commentaar.

Voor de hoofdstukken 2 tot en met 4 of delen daarvan heb ik informatie en commentaar mogen ontvangen van de volgende personen: dr. J. M. M. van Amersfoort (Sociaal-Geografisch Instituut, UvA Amsterdam; lid van de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM)), dr. L. van den Berg-Eldering (lid van de ACOM), dr. F. Bovenkerk (Sociologisch Instituut, RUU; lid van de ACOM), drs. H. B. Entzinger (secretaris van de ACOM), mr. G. Ebbeling (hoofd Directie Culturele Minderheden, CRM), dr. A. H. Heering (hoofd Directie Algemene Sociale Aangelegenheden, ministerie van Sociale Zaken), drs. H. Kapsenberg (plv. hoofd Directie Culturele Minderheden, CRM), prof. dr. A. J. F. Köbben (Centrum voor Onderzoek Maatschappelijke Tegenstellingen, RUL; voorzitter van de ACOM), J. Koster (medewerker Afdeling Welzijn Molukkers, CRM), I. Kutluer (medewerker Stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers Utrecht), M. Rabbae (directeur Stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers Breda), drs. H. C. van Renselaar (Afdeling Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van het Koninklijk Instituut voor de Tropen), drs. E. P. Rinsampessy (wetenschappelijk medewerker Instituut Culturele Antropologie, KUN) en mevrouw W. Rinsampessy-Jetten, C. van Ruler (plv. hoofd Afdeling Welzijn Buitenlandse Werknemers, CRM), E. Samuels (plv. hoofd Afdeling Welzijn Antillianen en Surinamers, CRM), drs. L. van Velzen (ex-REMPLD-medewerker), drs. J. Vollers (hoofd Afdeling Welzijn Molukkers, CRM) en drs. J. van IJzeren (hoofd Afdeling Welzijn Buitenlandse Werknemers, CRM).

## HOOFDSTUK 2. DE MOLUKKERS: HUN SOCIALE POSITIE IN NEDERLAND EN HET OVERHEIDSBELEID

### 2.0. Enkele cijfermatige gegevens

Over de Molukse bevolkingsgroep in Nederland zijn geen betrouwbare recente gegevens voorhanden. In de eerste periode van hun verblijf in Nederland was bij het Commissariaat Ambonezenzorg (CAZ) een vrij constante stroom van gegevens voorhanden. Na de opheffing van het CAZ in 1970 werken zowel onderzoekers als de overheid met schattingen. Deze schattingen zijn meestal gebaseerd op de laatste gegevens van het CAZ uit de jaren zestig. Soms worden deze verouderde gegevens zonder meer overgenomen, soms komt men extrapoleren tot schattingen omtrent de huidige situatie. De hieronder gegeven cijfers moeten dus met grote omzichtigheid behandeld worden. Naar de mening van een aantal deskundigen zijn vooral de gegevens omtrent het verspreid wonen en de nationaliteit niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid: gespreid wonen zou sterk toegenomen zijn en het aanvaarden van het Nederlandse staatsburgerschap zou de laatste jaren eveneens zijn toegenomen, mede omdat dat meer bescherming biedt bij het bezoeken van de Molukse eilanden.

Aantallen:		Bron:
1951	ong. 12.500	waarvan 3.578 ex-KNIL-mannen (Ambonezen in Nederland, 1959, 14-15) (Ambonezen in Nederland, 1959, 13) (v. Amersfoort 1971, 37) (De Problematiek 1978, 25)
1959	ong. 18.600	
1968	25.456	
1978	ong. 32.000	

Huisvesting:		Bron:	
1959	- Woonoorden	18.593	(Ambonezen in Ned. 1959, 15-17)
	- Elders	onbekend	
1968	- Woonoorden	4.723	(18,6%)
	- Woonwijken	14.665	(55,6%)
	- Elders	5.769	(22,6%)
	- Onbekend	299	(1,2%)
		(v. Amersfoort 1971, 41)	
1968	Totaal	24.456	
1978	- Woonwijken	75%	(De Problematiek 1978, 25)
	- Woonoorden	3%	
	- Verspreid	22%	

Nationaliteit:		Bron:	
1978	- Statenloos:	60%	(De Problematiek 1978, 25)
	- Nederlandse:	30%	
	- Indonesische:	10%	

Religieuze affiniteit:			
Bron:		v. Amersfoort 1971, 10-21	De Problematiek 1978, blz. 25
Evangelisch Molukse Kerk		75%	68%
'Andere Protestantse richtingen'		20%	25%

Katholiek	5%	5%
Islamiet	2%	2%

---

Politieke affiniteit:

---

- 1978 — 60–70% hangt op een of andere wijze het RMS-ideaal aan;
- waarvan: — het merendeel Manusama c.s.  
— 15–20% Tamaela c.s.  
— 10% Republiek Indonesië.

Bron: De Problematiek 1978, 25.

## 2.1. Schets van problemen, knelpunten en beleid

Méér dan bij welke andere allochtone groepering in Nederland ook, hebben de problemen rond de in Nederland verblijvende Molukkers zich in de laatste 27 jaar opgestapeld; gedurende de laatste jaren lijken de spanningen zich in in regelmaat en hardheid toenemende acties van kleine groepen jonge Molukkers te ontladen. Grote publiciteit rond deze spectaculaire acties, de felle reacties en de vrees voor een spiraalproces van verslechtering van de verhoudingen tussen autochtone bevolking en allochtone in het algemeen en Molukkers in het bijzonder haalden de problemen van de Molukkers uit de relatieve anonimiteit en dwongen de overheid haar beleid kritisch te bezien en naar buiten toe duidelijk te stellen.

De patstelling in de verhouding tussen de Nederlandse overheid en (een groot deel van) de Molukse groepering in Nederland is al van zeer oude datum, eigenlijk vanaf het moment dat de overheid inzag dat het verblijf 'langer zou duren dan aanvankelijk werd gedacht' (Instellingsbesluit van de Commissie Verwey-Jonker, 24-09-1957). Vanaf dat moment werd een fundamentele belangentegenstelling duidelijk: een groot deel van de Molukse groepering zag en ziet haar toekomst niet in Nederland, maar in een politiek onafhankelijke, of tenminste intern autonome Republiek der Zuid-Molukken en maakt aanspraak op steun aan, of erkenning van dat streven van de kant van de Nederlandse overheid.

Aan de andere kant erkende en erkent de Nederlandse overheid dit Molukse ideaal niet. Zolang leden van de Molukse groepering in Nederland verblijven, verlangt de Nederlandse overheid dat zij 'de basiswaarden en -normen van de omringende samenleving zullen eerbiedigen en bereid blijven de dialoog met de samenleving waarin zij verkeren open te houden'. Daarbij wordt door de overheid erkend, dat de Molukkers recht hebben 'op het behoud van eigen identiteit, zoals die tot uitdrukking komt in eigen gewoonten en gebruiken, het belijden van een eigen godsdienst en het spreken van een eigen taal'. (Voor enkele recente Molukse standpunten zie: Beekman-Eggink in TMW, 1972 (Manusama c.s.), Pax Christi 1977 (Mantouw), Maluku Selatan 1977; voor uitgangspunten van de Nederlandse overheid zie: De Problematiek, 1978; reacties op deze laatste regeringsnota vindt men in de Molukse tegennota, 1078 en de Nota van de Badan Persatuan, 1978.)

Bovengenoemde fundamentele tegenstelling bespreekbaar, hanteerbaar maken en het zoeken naar marges in beide standpunten waarop overeenstemming en gezamenlijke actie bereikt zou kunnen worden is echter in de loop van de tijd sterk bemoeilijkt. Een groot aantal factoren heeft daarbij een rol gespeeld: de beleidstaxaties van de overheid bleken vaak snel achterhaald; politiek en maatschappelijk werd de Molukse groepering mede daardoor gefrustreerd; groepsbinding, die reeds als belangrijk culturelement aanwezig was, werd door het gedeelde verleden en de gedeelde moeilijkheden in Nederland versterkt; het groeiende wantrouwen in de overheid en haar beleid was een vruchtbare voedingsbodem voor steeds sterkere politieke groepsbinding, zeker voor zover het het optreden naar buiten betrof. Er is

steeds meer een sociaal-psychologisch probleem ontstaan van presentatie en uitvoering van welk beleid dan ook: in de ogen van hen voor wie het beleid (hoofdzakelijk gericht op een beter functioneren in de Nederlandse samenleving) bedoeld is, wordt elke overheidsactiviteit met achterdocht op zijn 'assimilatie-doeleinden' gezien en als zodanig in strijd met hun wensen bekritiseerd (zie bijvoorbeeld: Tomasowa 1972). Het passief blijven van de overheid voor wat het politieke aspect betreft wordt door hen geteld bij de reeks van ontrouwe daden van Nederland tegenover een volk, dat Nederland door de eeuwen trouw gediend heeft en aan wie Nederland, zo al niet op juridische, dan wel op morele gronden nog een geduchte ereschuld heeft.

Deze door achterdocht en wantrouwen gekenmerkte relatie tussen de Nederlandse overheid en de Molukse groepering heeft vrijwel vanaf het begin van het verblijf van de Molukkers in Nederland bestaan. Het rapport van de Commissie Verwey-Jonker in 1959 signaleert deze problematiek reeds en tracht zelf door voorzichtig formuleren en horen van alle partijen een aanvaardbaar alternatief te formuleren voor de onhoudbare toestanden (vooral in het woonmilieu) die zij aantrof. Het werk van de commissie bleek zeer moeilijk en zij constateert met spijt dat zij alleen met leiders van verschillende groeperingen heeft kunnen praten. Twaalf jaar later lijkt Van Amersfoort (1971) de situatie nog aanzienlijk somberder te waarderen: de gevoeligheden en de frustraties onder de Molukkers zijn groot, constateert hij. Hij komt voor beleid niet verder dan deze aanbeveling: 'Wellicht is het maar het beste te beginnen, zo goed en zo kwaad als het gaat, de dagelijkse problemen, die door beide kanten als problematisch worden ervaren, aan te pakken'.

Juist vanwege deze historisch gegroeide moeilijkheden rond het beleid ten aanzien van de Molukkers in Nederland lijkt het gerechtvaardigd hier wat meer aandacht te besteden aan de geschiedenis van de Molukkers in Nederland en de historie van het beleid.

### *2.1.1. De voorgeschiedenis en de komst van de Molukkers naar Nederland*

Geschiedschrijving van de Molukken in het algemeen en de historische relatie tussen Nederlanders en Molukkers in het bijzonder is tot nu toe betrekkelijk schaars en onvoldoende gedocumenteerd. Een deel van deze geschiedschrijving bevat daarbij een min of meer duidelijke boodschap naar het heden; vooral de Stichting 'Door de Eeuwen Trouw' en daaraan verbonden historici (zie o.a. De Graaf 1977) laten weinig twijfel bestaan over de morele verantwoordelijkheid tegenover het Molukse volk, die de geschiedenis naar haar mening heeft geladen op de schouders van de Nederlandse overheid. Daartegenover stellen zich andere geluiden (o.a. Van Kaam 1977), die een dergelijke geschiedschrijving mythevorming verwijten.

In de dekolonisatiegeschiedenis van Nederlands-Indië zijn voor ons vooral de volgende thema's van belang: de houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren en de activiteiten van die overheid om dit zelfbeschikkingsrecht te realiseren; de proclamatie van de Republiek Maluku Selatan (RMS) en de reactie van Nederlandse zijde daarop; en ten slotte de demobilisatie van het KNIL en de komst van de Molukkers naar Nederland. We zullen bij de korte bespreking van deze thema's de standpunten van de Nederlandse overheid en die van vertegenwoordigers van de Molukse gemeenschap in Nederland achtereenvolgens bezien.

Het thema van het zelfbeschikkingsrecht is uitvoerig onderwerp van studie geweest in de Commissie van Overleg Molukkers – Nederlanders (de Commissie Köbben-Mantouw), die in 1976 werd ingesteld om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de verhouding tussen Nederlanders en Molukkers.

Als eerste onderwerp van studie werd de inspanning van de Nederlandse regering om zelfbeschikking voor de volkeren van Nederlands-Indië te realiseren in de onderhandelingen over de soevereiniteitsoverdracht gekozen. Als ingang werden de onderhandelingen over het zelfbeschikkingsrecht op de Ronde Tafel

Conferentie (RTC) in Den Haag in 1949 genomen. De conclusie van de gemengde Commissie is 'dat de Nederlandse Regering uit overtuiging voortdurend en consequent alles gedaan heeft om tot verwezenlijking van het zelfbeschikkingsrecht van de verschillende gebiedsdelen te komen. Maar tevens: dat deze strijd in feite reeds bij de RTC verloren werd, zodat de Nederlandse Regering genoeg moest nemen met de regeling vervat in artikel 2 van de Overgangsovereenkomst\*'). De interpretatie van dit alles is genuanceerd: 'Deze constatering kunnen', zo meent de Commissie, 'naar beide zijden begrip en mogelijk respect bevorderen. Aan de ene kant zullen de Zuidmolukkers moeten erkennen dat de Nederlandse Regering zich indertijd tot het uiterste voor het zelfbeschikkingsrecht heeft ingespannen. Aan de andere kant is de Commissie van mening dat de Nederlandse Regering en het Nederlandse volk dienen in te zien en te erkennen dat ook nu nog het streven naar zelfbeschikking van de Zuidmolukkers mede zijn voedsel vindt in datgene wat de Nederlandse Regering in haar eigen strijd om het zelfbeschikkingsrecht van de gebiedsdelen van Indonesië heeft voorgestaan' (De Ronde Tafel Conferentie 1978, 3).

Kon men in de Commissie van Overleg nog tot een gezamenlijk standpunt komen over de houding van de Nederlandse regering inzake het zelfbeschikkingsrecht op de RTC in 1949, toen de Commissie werkte aan een studie over de ontwikkelingen na de RTC en de proclamatie van de RMS viel ze uit elkaar. Het is te hopen dat het verzamelde materiaal alsnog beschikbaar zal komen.

Op het punt van de concrete toepassing van het zelfbeschikkingsbeginsel op de uitroeping van de RMS is en blijft er een fundamenteel verschil van mening. Kort samengevat vonden na de soevereiniteitsoverdracht in 1949 de volgende ontwikkelingen plaats: in tegenstelling tot wat overeengekomen was in de RTC-akkoorden ontstond na de overdracht een sterke beweging in de federale Verenigde Staten van Indonesië voor een eenheidsstaat Indonesië. Hierbij sloot als een van de laatste deelstaten van de federatie ook de deelstaat Oost-Indonesië, waarvan de Molukken een deel vormden, zich aan. Nog voor de deelstaat Oost-Indonesië onderhandelingen begon over toetreding tot

\*) In artikel 2, tweede lid, van de RTC-overgangsovereenkomst was bepaald dat de deelstaten, indien zij de definitieve constitutie niet zouden aanvaarden, zouden kunnen onderhandelen over een bijzondere verhouding met de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië (RVSI) en het Koninkrijk der Nederlanden (extern zelfbeschikkingsrecht). Daarnaast was in genoemd artikel 2, eerste lid, de mogelijkheid voorzien, indien de toezichthoudende VN-commissie (United Nations Commission for Indonesia-UNCI) of een ander VN-orgaan daarvoor een aanbeveling zou doen, en indien de RVSI in overeenstemming daarmee daartoe de nodige stappen zou ondernemen, dat door het houden van een volksstemming gebieden in Indonesië de status van deelstaat zouden kunnen verwerven (intern zelfbeschikkingsrecht). Daar de Zuid-Molukken een deel vormden van de deelstaat Oost-Indonesië kon op het gebied der Zuid-Molukken alleen het intern zelfbeschikkingsrecht van toepassing zijn. Voor verwezenlijking daarvan werd geen medewerking verkregen van de RVSI en de UNCI.



de eenheidsstaat en nog voordat deze laatste werd uitgeroepen op 17 augustus 1950 werd op 25 april 1950 door het daerah-bestuur der Zuid-Molukken de Republiek der Zuid-Molukken uitgeroepen. De RVSI beschouwde de RMS als een afscheidingsbeweging. De UNCI onthield zich van een interventie ondanks verzoeken van de kant van de Nederlandse regering en deze laatste kon en wilde de RMS niet erkennen of steunen, omdat dat in strijd zou zijn met de RTC-overeenkomsten en met name artikel 2 daarvan. De Zuid-Molukken waren immers geen deelstaat op zichzelf, maar een deel van de deelstaat Oost-Indonesië waarop dus het intern zelfbeschikkingsrecht van toepassing was. Dit laatste was alleen te verwezenlijken met steun van de RVSI en de UNCI, die een dergelijke steun weigerden.

Het standpunt van de Nederlandse regering is blijkens de recente regeringsnota tot op heden niet veranderd: zij kan noch de rechtmatigheid van het uitroepen van de RMS, noch het zelfbeschikkingsrecht voor de Zuid-Molukken erkennen. 'Het RMS-ideaal kan voor de Nederlandse overheid niet meer zijn dan een te respecteren politieke overtuiging die de Molukkers individueel aangaat...' (De Problematiek 1978, 34). Dit standpunt wordt door zowel het Kabinet van de Zuid-Molukse regering in ballingschap als de Badan Persatuan (BP) aangevallen in hun tegennota's. De RMS-leiders stellen dat de rechtmatigheid van het uitroepen van de RMS niet door politici beoordeeld moet worden; zij beroepen zich op een uitspraak van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht van 24 juni 1950, waarin de proclamatie rechtmatig geoordeeld wordt. De nota van de BP beroept zich daarnaast ook op een uitspraak van het Gerechtshof te Amsterdam van 8 februari 1951 en van de Arrondissementsrechtbank van 2 november 1950, die beide de rechtmatigheid van de proclamatie bevestigen (zie bijlagen bij de Nota van de BP, 1978).

Zowel de RMS-regering als de BP menen verder dat de weigering van de Nederlandse regering om het zelfbeschikkingsrecht van de Molukkers te erkennen berust op onwil en op opportuniteitsoverwegingen. De BP uit in haar reactie op de regeringsnota dan ook haar 'ernstige twijfel over de vraag of zij (de Nederlandse Regering, rp) wel alles gedaan heeft hetgeen zij onder de gegeven omstandigheden kon doen' (Nota van de BP 1978, 13). Des te meer onbegrijpelijk is de Nederlandse houding, omdat zij zich om welke reden dan ook, voor de soevereiniteitsoverdracht zo sterk had ingezet voor een federatief staatsverband en voor het zelfbeschikkingsrecht, aldus de BP.

Omtrent de komst van de Molukse KNIL-militairen en hun gezinnen naar Nederland bestaat meer eensgezindheid, hoewel dat ook niet op alle punten geldt. De regeringsnota geeft in Bijlage I haar versie op de roerige geschiedenis tussen november 1949 en april 1951, de datum waarop de Molukkers in Nederland aankwamen. De essentie van het probleem was, dat de demobilisatie van het KNIL-leger althans het laatste restje ervan, dat voor afvloeiing was geconcentreerd op Java, niet verliep zoals door de Nederlandse regering gepland en met de Verenigde Staten van Indonesië overeengekomen was. Nadat in april 1950, als reactie op de snel plaatsvindende omvorming van een federale staat naar een eenheidsstaat van Indonesië, de Zuid-Molukken zich trachtten los te maken uit de deelstaat Oost-Indonesië en de RMS proclameerden, was afvloeiing van ex-KNIL-militairen geboortig op de Zuid-Molukken naar hun geboorteland voor demobilisatie problematisch geworden. Indonesië, bezig met het weer onder controle brengen van de 'rebellierende' Zuidmolukse Republiek, stond afvloeiing naar nog niet door haar bezette gebieden in de Zuid-Molukken, of naar Nieuw-Guinea, niet toe. Een deel van de ex-KNIL-militairen afkomstig uit de Zuid-Molukken, wilde echter alleen op niet bezet gebied op de Zuid-Molukken of op Nieuw-Guinea gedemobiliseerd worden. Demobilisatie in door Indonesië bezet gebied was, na uitspraken van het Gerechtshof en de Hoge Raad in door leiders van deze ex-KNIL-militairen aangespannen gedingen in januari en maart 1951, onmogelijk geworden. Onder deze omstandigheden bleef,

volgens de Nederlandse regering, niets over dan overbrenging naar Nederland van de overgebleven ex-KNIL-militairen, die reeds eerder (juli 1950) tijdelijk de status van leden van de Koninklijke Landmacht hadden gekregen bij het aflopen van de officieel overeengekomen demobilisatie-datum.

Voor de Nederlandse regering was de overkomst naar Nederland inderdaad de laatste oplossing: De Minister van Justitie Van Maarseveen noemde het 'de slechtst denkbare oplossing'. De regering achtte demobilisatie op grondgebied van de Republiek Indonesië wel degelijk mogelijk en ook nu nog is zij die mening toegedaan: 'Hoewel de Nederlandse Regering in deze processen had betoogd, dat voor de te demobiliseren ex-KNIL-militairen en hun gezinnen geen werkelijk gevaar dreigde – een stelling die nadien door het uitblijven van represailles tegen de uiteindelijk op Java of elders in Indonesië vrijwillig achtergebleven oud-KNIL-militairen van Ambonese origine is bevestigd – heeft zij zich neergelegd bij deze rechterlijke uitspraken, ook al gaven zij naar haar oordeel blijk van een onjuiste waardering van de feiten' (De Problematiek 1978).

Met de psychologische kant van de situatie en de gebeurtenissen heeft Van Amersfoort (1971, 8–14) zich beziggehouden.

Hij signaleert na de proclamatie van de RMS en de militaire acties op de Zuid-Molukken toenemende spanningen tussen de op Java gelegerde ex-KNIL-militairen van Molukse herkomst en de Javaanse bevolking en wijst vooral op de moeilijke keuze en heroriëntatie waarvoor deze ex-KNIL-militairen stonden na de machtsoverdracht aan de RVSI en de proclamatie van de RMS: 'Te midden van de onzekerheden en het geweld van het revolutionaire tijdperk kreeg het verleden een extra vertrouwdheid en veiligheid. Het uitroepen van de RMS op Ambon bood bovendien de gelegenheid zich te identificeren met een politiek ideaal. Het handhaven van het Nederlandse gezag was als ideaal niet alleen weggevallen, maar welhaast suspect geworden in de zich dekoloniserende wereld. Een identificatie met het Indonesisch nationalisme, dat tot voor kort als rebelle en terrorisme bestreden was, was althans voor deze 4000 manschappen een te grote tour de force. De RMS nu bood een nieuw ideaal, gebaseerd op het zelfbeschikkingsrecht der volken, dat bovendien het Indonesisch nationalisme eveneens tot vijand had. Iets bleef er dan toch bestaan van de oude oriëntering. Langs deze lijnen vond een heroriëntering plaats'.

Eén ding in deze hele geschiedenis lijkt duidelijk: zowel de Nederlandse regering als de overgebleven Ambonezen zelf hebben de overkomst naar Nederland niet gewild of nagestreefd. Maar over alternatieve oplossingen kon men het niet eens worden en daar de tijd drong, werd het uiteindelijk toch verscheping naar Nederland. F. A. Apponno laat daarover geen twijfel bestaan: 'Geen minister in Den Haag kan naar waarheid volhouden dat wij *vrijwillig* naar Nederland zijn gekomen. Met onze wensen werd geen rekening gehouden. Wij hadden Ceram (toen nog niet bezet) of, indien dit niet mogelijk was, Nieuw Guinea gevraagd. Geen haar op ons hoofd dacht aan Nederland!' (Maluku Selatan 1977, 21–25; Siahaya 1972, 171–178). De door niemand gewilde overeenkomst – die in april 1951 zijn beslag kreeg – leverde een wankel uitgangspunt gegeven voor wat later zou blijken een 'langdurig verblijf' in Nederland te zijn.

### 2.1.2. *De Molukkers als groep en het beleid tot 1970*

Het functioneren van een nieuwkomersgroep in een samenleving en de mate en het karakter van de integratie van een dergelijke groep wordt volgens het schema van Van Amersfoort (1974, 17–82) bepaald door het samenspel van vier velden van factoren:

1. de immigrantengroepering en door haar in het leven geroepen instituties;
2. de individuele immigranten en de mate en aard van hun aanpassing;
3. de ontvangende samenleving en de instituties die zij met betrekking tot de immigranten schept; in het bijzonder het overheidsbeleid;

4. de individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn nieuwkomers op te nemen.

Voor een goed begrip van de ontwikkelingen zullen we deze factoren bespreken en hun wederzijdse beïnvloeding trachten te verduidelijken.

### *1. De immigrantengroepering en door haar in het leven geroepen instituties*

Allereerst moet geconstateerd worden dat de groep ex-KNIL-militairen en hun gezinnen in meerdere opzichten een betrekkelijk homogene groep vormde. In het voorgaande is reeds duidelijk gemaakt, dat het ging om een groep die reeds lange tijd in afwachting van hun demobilisatie geïsoleerd in kampen op Java had verbleven, dat zij gezamenlijk lange tijd geweigerd hadden op de Nederlandse voorwaarden te demobiliseren en dat ze als groep en onvrijwillig naar Nederland kwamen. Allen waren bovendien beroepsmilitairen, meest uit de lagere rangen. 'Beide factoren verhoogden de sociale cohesie' (Van Amersfoort 1974, 132). Daar komt bij dat het grootste deel van de groep cultureel sterk verwant was en tot de gemeenschappelijke Ambonese Adat-kring behoorde (voor een beschrijving van de belangrijkste cultuurkenmerken van de Molukkers en de veranderingen daarin gedurende het verblijf in Nederland zie: Cooley 1962; Wittermans 1955; Van Amersfoort 1971, 23–30).

Het feit dat het grootste deel van de groep aanhanger was of werd van de RMS, die niet door de Nederlandse regering erkend of gesteund werd, bevestigde verder de eenheid van de groep naar buiten. Ellemers (1978) noemt daarnaast nog andere factoren die bijgedragen hebben tot de integratie-belemmerende houding van de Molukse groepering: gebrek aan kennis van en affiliatie met de Nederlandse taal en cultuur. Waren voorgaande kenmerken reeds bij aankomst in Nederland gegeven, de situatie waarin de groep in Nederland kwam te verkeren en het door de overheid gevoerde beleid versterkten deze tendensen. De wijze van huisvesten in meestal sterk geïsoleerde woonoorden, waar militaire gezagsverhoudingen nog jaren zijn blijven bestaan (Ambonezen in Ned. 1959. 94–95) en zich instituties voor contacten met de buitenwereld ontwikkelden die sterk op de vroegere situatie in de tangsi's (kazernes) geënt waren, heeft zeker bijgedragen tot versterkte groepsbinding en isolatie van de groep. De open woonwijken, die door de Commissie Verwey in 1959 werden aanbevolen, bleken achteraf meer in het verlengde te liggen van de woonoordsituatie dan werkelijk 'open' te zijn. Hiërarchische verhoudingen en effectieve sociale controle, beide belangrijke groepsbindende elementen in de Molukse cultuur, hebben in dergelijke omstandigheden meer effect gehad dan in andere situaties mogelijk was geweest.

Dat de Molukse groep naar buiten toe, en vooral naar de Nederlandse overheid, sterk als een gesloten blok optrad, betekent echter niet dat er intern geen verdeeldheid en rivaliteit zou bestaan. De Molukse cultuur, zo kan men het samenvatten, werkt met loyaliteitsprincipes die van situatie tot situatie verschillen. De groepen, waartegenover het individu zich loyaal dient te betonen, vormen als het ware concentrische cirkels: het gezin, de familie, het dorp, het pela-verbond tussen dorpen, de eilandgroep en de Molukse groep als geheel, vormen in die volgorde van belangrijkheid de eenheden waarmee het individu zich identificeert in geval van concurrentie of conflict. Conflicten binnen de kleinste eenheid worden tijdelijk opzij gezet, wanneer een conflict met een buitenstaander eenheid van optreden vereist (verg. Van Amersfoort 1971 en 1973). De ervaringen met de Nederlandse overheid, die door de ex-KNIL-militairen als traumatisch werden gevoeld, heeft de overheid tot tegenstander van de hele groep gemaakt.

Naast gemeenschappelijke kenmerken en ervaringen van de groep, bestaan er echter ook duidelijke verschillen binnen de groep: de tegenstelling in politiek en godsdienstig opzicht tussen de Molukkers van de centrale eilanden en die van de zuidoostelijke eilanden heeft altijd sterk gespeeld en is nog actueel. Verschillen in godsdienst spelen eveneens een belangrijke rol: tegenstellingen

tussen katholieken, protestanten en moslims zijn aanleiding geweest tot talloze conflicten binnen woonoorden en woonwijken. Maar ook binnen de grootste groep, de protestanten, kan men een voortdurend proces van splitsing en samengaan waarnemen. Op het niveau van politieke organisatie en belangenbehartiging ziet men een vergelijkbaar proces van 'fission and fusion', meestal parallel aan periodes van verzwakking en opleving van de nationalistische beweging.

## *2. De individuele immigranten en de mate en aard van hun aanpassing*

Het aanpassingsproces van de individuele migranten, wordt zeker in de bovenomschreven omstandigheden sterk beïnvloed door de eigenschappen van de migrantengroepering (Van Amersfoort 1974, 122 e.v.). In de eerste fase van verblijf was er nauwelijks persoonlijke interactie met de Nederlandse samenleving. Voor zover er contacten waren buiten de geïsoleerde wooneenheid van het woonoord liepen deze meestal via de kampbeheerders, kampraden, kampoudsten of informele leiders. De geringe beheersing van de Nederlandse taal vormde en vormt een barrière voor individuele contacten met Nederlanders en bevestigde tegelijkertijd het institutionele bemiddelingssysteem; deze taalbarrière blijkt pas bij de tweede generatie voor een groot deel opgeruimd (zie verder).

Het grootste deel van de Molukkers beschouwde hun verblijf in Nederland als tijdelijk en vanuit dat perspectief was er voor hen weinig aanleiding zich in te spannen voor het leren van de Nederlandse taal of veelvuldig contacten met Nederlanders te zoeken. Zowel het rapport Ambonezen in Nederland (1959, 94–100) als Van Amersfoort (1974, 122 e.v.) beoordelen de individuele aanpassing van de oudere generatie als 'gering' of 'laag', hoewel een dergelijke uitspraak voorzichtig en gekwalificeerd gedaan moet worden. Beide melden dat de taalbarrière een sterke cognitieve aanpassing in de weg staat en dat door het geringe contact met Nederlanders dit gegeven versterkt wordt. Van Amersfoort noemt hierbij bovendien het in het algemeen lage scholingspeil van de oudere Molukkers als een belangrijke factor. Wat betreft de normatieve aanpassing van de oudere groep Molukkers doen beide rapporten zeer voorzichtige uitspraken, maar ook hier mag men interpreteren dat deze gering is.

## *3. De ontvangende samenleving en de instituties die zij met betrekking tot de immigranten scheidt; in het bijzonder het overheidsbeleid*

We hebben al eerder gezien, dat voor de overheid de komst van de ex-KNIL-militairen en hun gezinnen naar Nederland een door gebrek aan alternatieven ingegeven 'oplossing' was voor de demobilisatie van het laatste restje van het KNIL. Het was echter slechts een tijdelijke oplossing en het verblijf van de groep in Nederland zou tijdelijk zijn. Die tijdelijkheid werd waarschijnlijk ook door de Nederlandse samenleving als geheel onderschreven: interessant is de vermelding van Van Amersfoort, dat toen de Nederlandse regering besloot het restant van het KNIL in Nederland te demobiliseren de vakverenigingen de verzekering vroegen, 'dat deze oud-militairen niet als concurrenten op de arbeidsmarkt zouden verschijnen' (1974, 129). En dat werd toegezegd. Het is te hopen, dat historisch onderzoek en publikatie van tot nu toe ontoegankelijke documenten in de nabije toekomst een antwoord kan geven op de vraag – die ook Van Amersfoort (1974, 108) bezighoudt – hoe de regering zich een repatriëring naar de Molukken of naar een andere bestemming (Nieuw Guinea?) heeft voorgesteld.

Maar laten we terugkeren naar het concreet gevoerde beleid: de ex-KNIL-militairen werden naar Nederland verscheept om daar gedemobiliseerd te worden. Omdat dit ontslag uit de militaire dienst later één van de belangrijkste bronnen van de Molukse frustratie blijkt te zijn, zullen we proberen deze

episode te reconstrueren. Allereerst kregen, zoals eerder terloops gemeld, de ex-KNIL-militairen in juli 1950 'tijdelijk' de status van militair bij de Koninklijke Landmacht. Van Amersfoort meldt, dat deze door de situatie afgedwongen maatregel, door een aantal ex-KNIL-militairen als een promotie gezien werd (1971, 10–11). Van Amersfoort concludeert op basis van zijn onderzoek in 1969 eveneens dat 'de komst naar Nederland op zichzelf voor veel militairen iets aantrekkelijks heeft gehad. Men had wel niet zo'n concrete voorstelling van wat het verblijf in Nederland allemaal zou betekenen, maar stelde het zich in ieder geval rooskleurig voor' (1971, 11). Het onmiddellijke ontslag uit de militaire dienst bij aankomst in Nederland kwam voor allen dan ook als een zware slag aan.

De korte passage in de recente regeringsnota hieraan gewijd, laat de vraag open in hoeverre allen op de hoogte konden zijn van het komende ontslag: 'Bij hun aankomst in Nederland in maart, april en mei 1951 zijn zij meteen gedemilitariseerd. De eerste groepen die met hun gezinnen vertrokken was niet verteld dat zij burger zouden worden, hoewel zij, ook op grond van de bewoordingen van de dienstorder van 2 februari, ernstig met deze mogelijkheid rekening konden houden. Ook later is de voorlichting vóór vertrek gebrekkig geweest, maar de meerderheid ging toch naar Nederland, hoewel zij via hun collega's van de demilitarisering op de hoogte waren' (De Problematiek 1978, 11).

In de recente regeringsnota wordt geconstateerd, dat het ontslag direct na aankomst, niet op juridische gronden, maar om sociaal-psychologische redenen een beleidsfout is geweest, die echter na 27 jaar niet meer terug te draaien is (De Problematiek 1978, 21): 'Op de Molukse militairen heeft het ontslag uit de militaire dienst dat zij, wellicht tegen beter weten in, niet meteen verwachtten grote indruk gemaakt. Zij voelden zich op ruwe wijze door de Nederlandse overheid aan de kant geschoven. In een staat van totale afhankelijkheid gebracht, zonder de status waaraan zij tegenover hun omgeving hun zelfrespect ontleenden, richtten hun wrok en frustratie zich tegen het Nederlandse bestuur. Het mag voor zeer waarschijnlijk worden gehouden dat het ontslag de verbondenheid met de RMS sterk heeft aangewakkerd. De latere gebeurtenissen lijken dat te bevestigen'.

De ex-KNIL-militairen hebben hun ontslag altijd aangevochten. Zij deden dat in processen en gedingen tegen de Staat der Nederlanden, maar toen dat niet hielp ook door passief verzet tegen de overheid: een deel van de oud-militairen weigerde mee te werken aan de later ingevoerde zelf-zorg-regeling; sommigen hebben tot op heden geweigerd huur te betalen voor de hen ter beschikking gestelde huisvesting. In het eerste decennium van het verblijf van de Molukkers in Nederland werd het verzet vooral gebundeld in het Comité Rechtspositie Ambonese Militairen en Schepelingen (CRAMS), dat toen een groot aantal leden telde.

'De verwachting dat Nederland voor de Molukkers slechts een tussenstation zou vormen op weg naar hun uiteindelijke bestemming' (De Problematiek 1978, 12), kwam duidelijk tot uiting in het beleid in de eerste fase van 1951–1957 (voor beschrijvingen van dat beleid zie: De Problematiek 1978, 12–20; Van Praag, 1971, 21–46; Kapsenberg 1973, 11–12; Metekohy 1977, 47–51):

De huisvesting geschiedde in een 50-tal woonoorden, meest in voormalige kampen van de Dienst Uitvoering Werken, die provisorisch voor bewoning ingericht waren; later liep het aantal woonoorden op tot 70.

Aanvankelijk werd van staatswege een verzorging gegeven, die het gehele levensonderhoud omvatte: onderdak, voeding, kleding en zakgeld. Deelneming aan het arbeidsproces werd aanvankelijk belemmerd (De Problematiek 1978, 12).

Deze volledige verzorging door de Nederlandse staat heeft echter niet lang geduurd: Van Amersfoort (1971, 16) meldt dat de Molukkers formeel vanaf 1951 onder dezelfde regeling waren ondergebracht als de gepatrieerden en dat ze, als ze gingen werken, 60% van het door hen verdiende loon moesten

afstaan als bijdrage aan het door de overheid betaalde levensonderhoud. Deze regeling werd echter met betrekking tot de Molukkers tot 1953 niet geëffectueerd, omdat de overheid arbeid van de Molukkers niet aanmoedigde. In 1953 zou volgens de overheid 'tegen een tijdelijke opname van de Molukkers in het arbeidsproces geen bezwaar meer bestaan, mits daarvan geen ernstige verstoring van de Nederlandse arbeidsmarkt te verwachten was' (De Problematiek 1978, 12) en in 1954 ging de overheid ertoe over de 60%-regeling voor Molukkers wel te effectueren; kort daarna in 1956 'werd de algehele zelfzorg ingevoerd; dit hield in, dat de overheid een naar gezinsgrootte aangepaste uitkering gaf, als aanvulling op het verdiende loon indien dat noodzakelijk was' (Van Amersfoort 1971, 16).

Van Molukse zijde werd felle weerstand geboden tegen deze beide maatregelen. Bij de invoering van de gedeeltelijke zelfzorgregeling was het ook de vermindering van inkomsten, die een rol speelde bij dit verzet, maar bij de invoering van de algemene zelfzorg speelde naar het gevoel van de ex-KNIL-militairen een aantal principiële en psychologische zaken een belangrijkere rol: 'Het accepteren van deze regeling zou in de ogen van de ex-KNIL-militairen betekenen, dat men het ontslag uit de militaire dienst aanvaardde. Bovendien zal psychologisch een rol hebben gespeeld dat men de fictie van de korte verblijfsduur opgaf' (Van Amersfoort 1971, 16). Het rapport van de Commissie Verwey-Jonker meldt, dat in 1959 het aantal dat om voorgaande principiële redenen weigerde te werken en werk te zoeken 'geleidelijk was teruggelopen tot ongeveer honderd personen' (Ambonezen in Ned. 1959, 48).

Hoewel de meeste schrijvers de instelling van de Commissie Verwey-Jonker in 1957 als een eerste belangrijk draaipunt in het overheidsbeleid zien, zou men de invoering van deze zelfzorgregeling toch ten minste kunnen beschouwen als een voorafschaduw van een nieuw beleid. Officieel heette het inderdaad nog steeds dat 'de doelstelling van het beleid gericht moet blijven op terugkeer naar eigen land' (Begroting 1954, geciteerd in De Problematiek 1978, 13), maar met de invoering van de zelfzorgregeling was in ieder geval de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt niet alleen officieel opengebroken, maar zelfs opgelegd aan de Molukkers. In deze zin moet de instelling van de Commissie in 1957 gezien worden als een eerste officieel onuitgesproken aanvaarden dat aan een spoedige terugkeer van de meerderheid der Molukkers naar het land van herkomst niet meer te denken viel' (De Problematiek 1978, 13–14).

Het onuitgesprokene komt tot uiting in de opdracht aan de Commissie, waarin mogelijke terugkeer buiten beschouwing bleef en alleen gevraagd werd 'advies uit te brengen over de wijze waarop – wanneer het verblijf der Ambonezen hier te land mocht voortduren – de daarmee verband houdende maatschappelijke vraagstukken tot oplossing moeten worden gebracht' (Ambonezen in Ned. 1959, 7).

Het beleid in de periode 1954–1959 is overduidelijk tweeslachtig door het feit dat enerzijds het beleid officieel gericht blijft op terugkeer, maar dat anderzijds contacten worden gelegd en dwingende maatregelen worden genomen die integratie, althans op de arbeidsmarkt, bevorderen. De recente regeringsnota vermeldt dat ook (De Problematiek 1978, 15). Kritiek van Molukse zijde op deze tweeslachtigheid en achterdocht ten aanzien van de bedoelingen van de Nederlandse overheid in deze periode zijn dan ook begrijpelijk. Men dient ook in het oog te houden dat juist in de tijd dat de Nederlandse overheid deze beleidsombuigingen aankondigde en doorvoerde, de nationalistische beweging onder Molukkers een van haar hoogtepunten beleefde. Gevoed door ontwikkelingen binnen Indonesië, leefde de hoop, dat de eenheidsstaat daar uiteen zou vallen en dat daarmee de mogelijkheid tot terugkeren weer open zou zijn, zeer sterk. Dit alles versterkte het verzet tegen het Nederlandse beleid. Het rapport van de Commissie Verwey-Jonker (1959) is geschreven vanuit de veronderstelling, dat de Molukkers voor langere tijd nog in Nederland zouden verblijven en het integraal overnemen van dit rapport

door de minister van Maatschappelijk Werk betekende dan ook de eerste openlijke bevestiging van dat uitgangspunt. De adviezen van de Commissie zijn bepalend geweest voor het beleid dat tot op heden ten aanzien van de Molukkers in Nederland gevoerd werd: men kan het typeren als 'integratie met behoud van eigen identiteit' nog voor deze slogan werd gehanteerd. De belangrijkste aanbevelingen resumerend ziet de Commissie een dergelijke formule als volgt ingevuld:

1. 'Het is niet verstandig om het eigen groepsleven van de Ambonezen te zeer aan te tasten. Hun eigen toekomstperspectieven dienen ook zoveel mogelijk te worden gerespecteerd'. Deze accentuering van de eigen identiteit wordt verder uitgewerkt in de volgende punten:

– het eigen verantwoordelijkheidsgevoel op kerkelijk en maatschappelijk terrein dient te worden versterkt; een aantal sociale taken dient zij zelf ter hand te nemen 'op een wijze als in Nederland gebruikelijk is'.

– stimuleren van grotere economische en sociale differentiatie binnen het groepsverband in de woonwijken.

2. Integratie in een aantal institutionele sferen krijgt echter in de aanbevelingen aanzienlijk meer aandacht, hoewel vaak met aspecten van eigen identiteit:

– als tussenvorm tussen woonoorden en verspreide huisvesting beveelt de Commissie – bij wijze van proef – open woonwijken aan;

– de zelfverzorging dient te worden doorgetrokken; stabiliteit in arbeidskring dient te worden bevorderd;

– vergoedingen en subsidies aan kerken en belangenorganisaties door de overheid dienen geleidelijk te verdwijnen; 'toetreding van jongere Ambonezen tot de bestaande kerken in Nederland dient eerder te worden aangemoedigd dan tegengewerkt; om een meer actueel Christendom in de Ambonese kerken in Nederland ingang te doen vinden, is een betere theologische opleiding van voorgangers nodig' (Ambonezen in Ned. 1959, 107–111).

Implementatie van de door de Commissie gegeven beleidsadviezen heeft in de daaropvolgende jaren heel wat voeten in de aarde gehad. De uitvoering van het nieuwe beleid bleef in handen van dezelfde instantie, het Commissariaat Ambonezenzorg, dan vanaf het begin van het verblijf van de Molukkers in Nederland met een grote mate van autonomie uitvoering had gegeven aan het beleid. Gedeeltelijk moet men de traagheid van beleid en implementatie zeker ook leggen bij de weerstand van de Molukse groepering tegen het voorgenomen beleid en wijten aan de slechte verhouding tussen het CAZ en de Molukkers (Van Amersfoort 1971, 14–18). Anderzijds is evenzeer duidelijk dat de Nederlandse overheid allesbehalve slagvaardig gehandeld heeft: pas in 1964 kon een door de Commissie aanbevolen 'pensioenvervangende uitkeringsregeling' voor ex-KNIL-militairen ingaan. De overgang van woonoorden naar woonwijken verliep langzaam en Van Amersfoort constateert dat de begeleiding daarbij als onvoldoende moet worden beschouwd. In 1968 woonden nog steeds bijna 5.000 Molukkers in woonoorden.

Gemakshalve kan men 1 januari 1970, de opheffing van het CAZ, hier als een afsluiting nemen van deze eerste periode. De datum blijft echter willekeurig: neemt men de veranderende problemen rond de Molukse groepering als uitgangspunt voor een beschrijving, dan zou men ook het midden van de zestiger jaren, toen zich de tweede generatie Molukkers aandiende, of 1966, het eerste optreden van radicale acties van deze jongeren (brandstichting in de Indonesische Ambassade in Den Haag) als nieuw beginpunt kunnen nemen.

Neemt men het gevoerde beleid als uitgangspunt, dan zou 1967, toen al een deel van de verantwoordelijkheid voor het beleid van het CAZ bij de afdeling Ambonezen (later Afdeling Welzijn Molukkers van CRM) kwam te liggen, als draaipunt genomen kunnen worden. Welke datum men ook neemt, het is belangrijk zich te realiseren dat in de tweede helft van de jaren zestig een tweede draaipunt in het beleid zichtbaar wordt: Van Praag noemt het de overgang van een sterk interveniërend beleid naar een zwak interveniërend beleid.

De verantwoordelijkheden werden in deze latere fasen gedeeld met c.q. verschoven naar gemeentelijke instanties en gesubsidieerde particuliere instellingen van plaatselijk niveau (Van Praag 1971, 21–46).

#### *4. De individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn de nieuwkomers op te nemen*

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden, dat de individuele Nederlanders en hun bereidheid om de nieuwkomers op te nemen in de beginfase van het verblijf van de Molukkers hier een betrekkelijk ondergeschikte rol hebben gespeeld. Van Kraam (153–156) herinnert er aan, dat althans een deel van de Nederlandse pers de Molukkers 'verwelkomde' bij hun aankomst in Nederland, maar constateert tegelijkertijd dat deze verwelkoming wellicht ingegeven was door de nog verse frustraties van de dekolonisatie en vijandige gevoelens ten opzichte van de Republiek Indonesië: met de tijd en met het veranderen van de politieke situatie in de vroegere Nederlandse kolonie taande echter de sympathie met de Molukkers en hun politiek streven. Eerder hebben we ook reeds gezien, dat er in ieder geval bij de vakverenigingen de nodige reserves bestonden tegenover de komst van de groep.

Maar omdat de Molukkers na aankomst in sterk geïsoleerde woonoorden terecht kwamen en ook zelf weinig behoefte aan contact toonden, ontstonden er aanvankelijk weinig problemen. De opname van deze Molukkers in het arbeidsbestel heeft onder het gelukkige gesternte van sterke economische opbloei mogen plaatsvinden en zij werden dan ook niet als concurrenten ervaren. De Commissie Verwey-Jonker kan in 1959 nog constateren dat 'van conflicten met en discriminatie ten opzichte van de Ambonezen de Commissie weinig gebleken' is (Ambonezen in Ned. 1959, 104). Maar tegelijkertijd waarschuwt de Commissie voor te groot optimisme op dit punt en zij baseert haar waarschuwing op het feit, dat uit enkele kleine onderzoeken was gebleken, dat de beeldvorming van Nederlanders en Ambonezen over elkaar 'nog maar in een beginstadium verkeert'. Vooroordelen en stereotypering bleken bij Nederlanders een grote plaats in te nemen in de beeldvorming over Ambonezen en Ambonezen waren zich niet bewust van deze negatieve waardering. En juist op basis van deze kennis waarschuwt de Commissie, dat er ook wel degelijk gevaren kleefden aan de nieuwe huisvesting in woonwijken en dat dat gevaar des te groter zou zijn, wanneer de gehele groep Ambonezen door ongelijke kansen in de maatschappij als een lage sociale statusgroep zou worden gestigmatiseerd.

Voor hun politiek streven hebben de Molukse leiders in Nederland toch tamelijk veel begrip ontmoet. Directe steun voor hun politiek streven kregen ze met name uit gereformeerde kringen. De Stichting 'Door de Eeuwen Trouw' is de meest duidelijke exponent daarvan.

Maar ook in bredere kring vond de 'ereschuld-theorie' wel haar aanhangers. Deze steun is echter nooit zo groot geweest dat ze de Nederlandse regering van haar eerder ingenomen standpunt ten aanzien van de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht der Molukkers en erkenning van de RMS heeft kunnen afbrengen.

#### *2.1.3. De tweede generatie en ontwikkelingen na 1970*

Onderzoek, en dan bedoelen we vooral veldonderzoek ter plaatse in woonwijken of woonoorden, onder Molukkers is 'bitter weinig' gedaan, constateert Köbben (1976, 9) en zijn opsomming van onderzoeken in het veld komt niet verder dan vier, het werk van de Commissie Verwey-Jonker meegerekend; verder Wittermans in 1962, Mariën in 1968 en Van Amersfoort in 1969. Daarvan zijn er twee door de Nederlandse overheid (CRM) financieel gesteund: dat van Verwey-Jonker en van Van Amersfoort.



Het gebrek aan veldonderzoek en systematisch verzamelde gegevens (de behoefte daaraan werd al uitvoerig in 1959 geconstateerd: Ambonezen in Ned. 1959, 110) lijkt zich met name in de zeventiger jaren, wanneer de nieuwe problematiek van de tweede-generatie-Molukkers die van de oudere generatie gaat overschaduwen, te wreken. Er is dan weliswaar wel een aantal werkstukken van studenten, die meestal kortstondige contacten hebben gehad met leden van de Molukse gemeenschap (zie o.a. Graafsma 1971; Schoof 1973; Van Wijk 1974; Bos 1977) of Molukse studenten die een visie trachten te geven op aspecten van hun eigen samenleving (o.a. Rinsampessy 1975; Hendrik 1975), doch de generaliseerbaarheid ervan is in het algemeen gering. Daarnaast doet zich het feit gevoelen, dat na de opheffing van het CAZ in 1970 zelfs van de meest elementaire gegevens omtrent de Molukse gemeenschap als geheel geen betrouwbare statistieken meer voorhanden zijn.

Gezien deze schaarste aan gegevens en inzicht is het niet zo verwonderlijk, dat de literatuur van na 1970 zeer éénzijdig en vaak uiterst speculatief is. Eenzijdig, omdat vrijwel alleen de in het oog springende problematiek van de criminaliteit behandeld wordt, meestal in de context van het tweede-generatie probleem en het politieke radicalisme. Speculatief, omdat er weinig nieuw veldmateriaal ter beschikking komt en het steeds verouderend materiaal weer verder geïnterpreteerd wordt. De waarde van deze literatuur lijkt dan ook erg gering voor beleid.

Niettemin zullen we proberen deze literatuur kort weer te geven aan de hand van de meest voorkomende thema's: de tweede generatie, de herleving van de nationalistische beweging en criminaliteit.

#### *De tweede generatie: sociologische vergelijking tussen jong en oud*

'De positie van de jongere generatie waaronder wij, zoals al aangegeven, de personen onder de 25 jaar verstaan, is in veel opzichten een andere dan die van de oudere generatie. De persoonlijke levensgeschiedenis is een andere en de directe band met het leven op de Molukken ontbreekt. Veel sterker is ook de noodzaak zich hoe dan ook in te stellen op een toekomst in de Nederlandse omgeving. Voor zover er een oriëntatie is op de Nederlandse samenleving, is deze gebonden aan het groot-stedelijke consumptiepatroon en niet aan het protestantse Nederland en het Oranjehuis dat bij de ouderen nog een zekere emotionele oriëntatie biedt. De positieve functie die het kamp vervulde is bij hen vrijwel afwezig. In ieder geval worden de negatieve aspecten van de slechte huisvesting en de geïsoleerde ligging veel sterker ervaren. De sterke behoefte aan herintegratie en een geweldige, schokkende overgang zo kenmerkend voor de ouderen, heeft zich voor hen persoonlijk nooit voorgedaan', zou luidt Van Amersfoort's algemene typering van het verschil tussen de ouderen en de tweede generatie (1971, 64).

Dit fundamentele verschil in oriëntatie leidt tot duidelijke en scherpe generatieconflicten binnen de Molukse gemeenschap. De traditionele houding ten opzichte van leiderschap is volgens Van Amersfoort voor de jongeren niet meer aanvaardbaar. Fundamentele culturele instituties als de pela-verbonden (bondgenootschap tussen twee of meer dorpen, waaraan onder andere de verplichting van exogamie verbonden is) worden door de jongeren niet meer positief beleefd, maar slechts als plicht of last ervaren. Kortom de kloof tussen ouderen en jongeren is diep en 'de communicatie bepaald gebrekkig' (Van Amersfoort 1971A, 66).

Maar in welke mate is deze jonge generatie dan werkelijk op de Nederlandse samenleving georiënteerd? 'De jeugd, beter ontwikkeld, beter Nederlands sprekend, mist veel van de remmingen van de ouderen. Maar dit blijkt eigenlijk alleen in individuele situaties nadat het ijs – door de ander – eerst gebroken is. Om zelf het initiatief te nemen voelen ze zich nog juist weer niet voldoende toegerust. Wellicht komt dat doordat het contact met Nederlanders ook al door de geïsoleerde woonsituaties erg beperkt is. Bovendien kan van de ouderen op

dit punt niets geleerd worden. Er heerst daardoor een overduidelijke onzekerheid. De identificatie met de symbolen der ouderen, vooral als zij niet direct betrekking hebben op de RMS, zijn voor de jongeren haast zonder reële betekenis. Men zoekt het derhalve in meer moderne symbolen, hippe kleding, de Black Panthers, soul music, die met eigen cultuur en identiteit, om het mode-woord eens te gebruiken, niets te maken hebben, maar die toch een soort gevoel van communicatie geven met de buitenwereld'.

'De tussenpositie waarin de Ambonese jeugd verkeert doet hen regelmatig in conflict komen met zowel de eigen groep als met de Nederlanders. Toch slagen velen erin manifeste conflicten te vermijden, doordat deze werelden betrekkelijk los van elkaar staan. Men kan beurtelings in de ene en in de andere wereld vertoeven, zonder dat men met één van beide al te zeer in conflict komt. Dit dubbele leven geeft de jeugd bovendien de mogelijkheid vrijwel ieder gedrag verbaal te rationaliseren. Inbreuken op de eigen cultuur worden verdedigd met modern zijn; inbreuken op de Nederlandse cultuur van welke aard ook, worden verdedigd met een verwijzing naar de eigen cultuur' (Van Amersfoort 1971, 69).

Deze nogal uitvoerige citaten zijn gebaseerd op veldwerk in 1968/69. De formuleringen zijn sterk generaliserend en behoeven voor verschillende groepen binnen de Molukse jongeren wel wat nuancering. En tien jaar later lijkt de beschreven situatie op een aantal punten veranderd: identificatie met Black Panthers is vervangen door die met de Palestijnen; binnen de jongerengroepen beginnen eigen muziekvormen gestalte te krijgen enzovoort. In politiek opzicht is de versplintering vooral binnen de jongerenbeweging sterk toegenomen en dat bevestigt dan ook tevens het verder afnemen van het belang en de kracht van hiërarchische structuren binnen de Molukse groep. Maar ook opvallend is de toename van de groep jongeren, die zich, om welke reden dan ook, afwachting, passief of zelfs ongeïnteresseerd opstelt (zie ook: Rinsampessy 1978).

Een zeer belangrijk gegeven van de laatste jaren is de veranderde maatschappelijke context waarin de Molukse jongeren zich waar moeten maken. Vele Molukse jongeren hebben de laatste 10 jaar het onderwijs verlaten en ze hebben in toenemende mate moeite met het verkrijgen van een werkkring. De omvang van de werkloosheid onder Molukse jongeren is niet precies bekend, maar deskundigen stellen dat deze relatief veel hoger is dan die van de gemiddelde Nederlandse jeugd. Ook de eerste groep jonge Molukkers die gedurende de laatste 5 jaar hogere beroepsopleidingen hebben verlaten, komen niet of nauwelijks aan de slag. Bij sterk toegenomen concurrentie op de arbeidsmarkt verkeren deze jongeren onder andere vanwege het feit dat ze lid zijn van een minderheidsgroep, in een nadelige positie.

De sociale en maatschappelijke zekerheid van de groep jonge Molukkers is verzwakt en dat zal zeker bijgedragen hebben tot nieuwe problemen: vooral de laatste jaren neemt het aantal druggebruikers onder jonge Molukkers sterk toe. Een ander deel van de jonge Molukkers heeft zich met nieuwe strijdmiddelen en strategieën achter de politieke zaak van de RMS gesteld \*). Opvallend is dat juist onder deze groep activisten een groot aantal te vinden is met een middelbaar of hoger opleidingsniveau.

In zijn algemeenheid blijft de wat verouderde beschrijving van Van Amersfoort echter een belangrijke kern behouden: de tussenpositie van de Molukse jongeren, zoals hij die beschrijft lijkt een vaststaand gegeven voor iedereen die later over de problematiek van de Molukkers schrijft. Of men de Molukse jongeren bestudeert vanuit de (sociale) psychologie (Graafsma 1971) of de enculturatie en socialisatie-sociologie (Schoof 1973, Van Wijk 1974), het beeld dat daaruit naar voren komt is dat van een nieuwe generatie met identiteitsproblemen, van

\*) Het boek van Tete Siahaya, 'Mena Muria', geeft een goed beeld van een kleine groep politieke activisten. Het is jammer dat dit document nog geen object van inhoudsanalyse is geworden.

jongeren die, zwevend tussen twee culturele werelden, elementen uit elk van deze werelden kiezen, maar moeilijkheden hebben deze te integreren. Het antwoord op de vraag op welke wijze deze culturelementen dan wel verweven zijn, blijkt door onderzoekers verschillend gegeven te worden. Schoof meent tot de conclusie te kunnen komen, dat de jongeren vooral de 'rationele elementen van de westerse cultuur verinnerlijkt hebben', maar dat de sterke emotionele band met hun gemeenschap en het schuldgevoel 'geen goed Molukker te zijn' hen ertoe brengt 'zich op overdreven wijze in te spannen voor het RMS-ideaal'. Van Amersfoort daarentegen concludeert, dat de Molukse jeugd redelijk hoog scoort op 'esthetische of normatieve aanpassing', maar dat 'van een cognitieve heroriëntering echter geen sprake is' (Van Amersfoort 1974, 122–126). Beide uitspraken lijken mij te scherp geformuleerd; en het is niet onmogelijk dat de (impliciet gebleven) verwachtingen van de onderzoekers daaraan hebben bijgedragen.

#### *De tweede generatie: de nationalistische beweging van oud en jong*

Een vroege beschrijving van de nationalistische beweging onder de Molukkers in Nederland vindt men bij Wittermans en Gist (1962). In hun beschrijving van de nationalistische beweging van de oudere generatie noemen zij het statusverlies van de ex-KNIL-militairen bij hun aankomst in Nederland, hun gedwongen ledigheid in de kampen en later de opgedrongen zelfzorgregeling als zeer belangrijke factoren die hebben bijgedragen tot het groeien van de nationalistische beweging. Ze constateerden echter in 1962, dat de beweging op zijn retour was, dat er duidelijke tekenen waren van desintegratie van de beweging. Deze constatering is wel voorwaardelijk gesteld: volgens de schrijvers zien de Molukkers zich nu voor de taak gesteld om een nieuwe status te verwerven in een vreemde omgeving. Ze zullen dan moeten gaan concurreren met anderen en hun plaats bevechten in de Nederlandse samenleving; 'possible recurrence of unrest and the emergence of new movements would seem to depend mainly on the degree to which institutional integration offers a satisfactory solution of their central problem'. En de kansen van de Molukkers worden voor een goed deel bepaald door condities op de arbeidsmarkt. Wanneer daar niet voldoende plaats blijkt te zijn, zo voorspellen Wittermans en Gist in 1962, dan zou de reactie wel eens de vorm kunnen aannemen van 'a revivalist movement along familiar nationalist lines'. Achteraf lijken de schrijvers wel gelijk te krijgen wat betreft hun voorzichtigheid omtrent het aflopen van de beweging, maar niet, zo lijkt het mij toe, op de door hen voorspelde grond: de grote opleving van de nationalistische beweging voor de RMS valt toch vooral in de periode 1963–1970, met het min of meer sluiten van de gelederen der Molukkers in politiek opzicht door oprichting van overkoepelende organisaties als de Badan Persatuan (de eenheidsbeweging van het Molukse volk tot stand gekomen in 1963/1967) en de overkoepeling van de verschillende jongerenorganisaties binnen de eenheidsbeweging (1967). In ieder geval nemen Wittermans en Gist hier al stelling in de controverse over de oorzaken van de opleving van de nationalistische beweging en politiek radicalisme: komen deze hoofdzakelijk voort uit maatschappelijke of uit politieke frustratie?

Mariën (1971) sluit in dit opzicht aan bij de vorige schrijvers, als hij een vergelijking maakt tussen de nationalistische beweging van de oude en de jongere generatie en daarbij naar oorzaken van de opleving zoekt. Hij stelt dat de nationalistische beweging van oud en jong zowel in doelstellingen als in ideologie sterk verschilt, maar vooral ook in de middelen, waarmee de doelstellingen worden nagestreefd.

De beweging van de ouderen richtte zich op 3 doelen: (1) erkenning en herstel van militaire rechten; (2) erkenning van de RMS; en (3) terugkeer naar de Molukken. De ideologie van de oudere generatie bevatte volgens Mariën vier belangrijke elementen: (1) de verwantschap van de groep binnen de Molukse stam en de Molukse adat; (2) hun gedeelde glorieuze geschiedenis; (3) hun

godsdienst, die ook een belangrijke rol speelde bij het propageren van de RMS, en (4) hun vijandschap met Indonesië.

Voor het ontstaan van de nieuwe nationalistische beweging is volgens Mariën vooral de middengeneratie, zij die als jongeren bij de strijd van hun ouders betrokken waren en toen reeds in actieve jongerenorganisaties verenigd waren, van doorslaggevende betekenis geweest.

De doelstellingen en prioriteiten zijn veranderd: (1) erkenning van de RMS; (2) daadwerkelijk respect voor de identiteit van de Molukse gemeenschap als minderheidsgroep. En de ideologie bevat andere elementen: (1) eenheid van de Zuidmolukkers op grond van het hen aangedane onrecht; (2) de beproeving van het Zuidmolukse volk, deels onderworpen aan Indonesië, deels in ballingschap; (3) hieruit volgt de opdracht voor de jongeren te strijden voor vrijheid en wederopbouw van hun land (naar analogie van het Joodse volk); (4) vijanden zijn het onderdrukkende Indonesië en Nederland, die trachten 'de Molukse identiteit te vernietigen'.

In doelstellingen en ideologie is er sprake van continuïteit, maar ook duidelijk van nieuwe elementen. Wat de middelen betreft ziet Mariën een sterke aanpassing: demonstreerde de oudere generatie nog volgens het militaire exercitiepatroon, de acties van de jongeren wijken niet af van die van andere protesterende jeugdgroepen, terwijl ook de voertaal, afgezien van enkele symbolen en afkortingen, het Nederlands is.

Waarom, zo vraagt de schrijver zich na deze vergelijking af, doen zich vooral vanaf 1966 zo frequent en zo heftig 'uitingen van onbehagen' voor bij de Molukkers? Voor een deel zijn dat acties met een min of meer politiek gezicht, maar voor het grootste deel zijn het 'niet zachtzinnige ontmoetingen tussen Molukse en Nederlandse jongelui, die geen verband hielden met enig politiek ideaal'; tussen mei 1967 en februari 1970 registreerde hij minstens 34 van dergelijke ontmoetingen. Mariën noemt dan een aantal factoren die volgens hem bijdragen tot herhaalde uitingen van geweld van jeugdige Molukkers:

1 bronnen van onbehagen binnen de Molukse gemeenschap: vervreemding tussen ouders en kinderen, belemmeringen bij de vrije huwelijkskeuze onder andere berustend op de pela-verplichtingen, hetgeen leidt tot erg laat trouwen bij mannen en vrouwen en het inwonen van deze ongehuwde kinderen in de toch al kleine woningen van hun ouders;

2 onbehagen dat het gevolg is van het mislukken van de sociale emancipatie: er zijn volgens Mariën vele tekenen, dat de jonge Molukkers in het algemeen positief aan de Nederlandse samenleving referen en het onbehagen ontstaat dan juist daar, waar men niet voldoende kansen krijgt. Twee factoren spelen daarbij een belangrijke rol: de taalachterstand en de problemen die dat oplevert bij het volgen van onderwijs, vooroordeel en discriminatie van de kant van de Nederlandse samenleving in het algemeen en in het bijzonder op de arbeidsmarkt;

3 Ten slotte dient men te bedenken, aldus Mariën, dat de Molukse bevolking een zeer merkwaardige leeftijdsopbouw vertoont met een omvangrijke generatie van voornamelijk in Nederland geboren, die in 1966 de onderwijsinstututen verliet.

Volgens Mariën is het de middengeneratie, die het onbehagen van de jongste generatie benut om deze jongeren de weg van het politiek ideaal te wijzen; maar men moet toch de conclusie trekken, 'dat het bij de jongerenbeweging in wezen niet gaat om een nationalistische strijd, maar om een sociale emancipatiebeweging van een relatief gedepriveerde groep, die zich slechts kan identificeren met behulp van een naar nationalisme verwijzend symbool, de RMS' (Mariën 1971, 74). De geschiedenis van de groep en het soldatenmilieu, waaruit men komt, geeft deze jongeren bovendien een zeker predispositie tot geweld en dat verklaart de gewelddadigheid van de acties. Uit het voorgaande trekt Mariën dan ook de conclusie, dat het te verwachten is, 'dat met het voortschrijden van de integratie het radicalisme van de jeugdbeweging zal afnemen' (1971, 76). Ook Mariën lijkt dus, evenals Wittermans en Gist, de oorzaken te leggen bij de maatschappelijke frustraties van de jongeren.

### *Criminaliteit: maatschappelijke of politieke oorzaken?*

In het voorgaande waren we al verzeild geraakt in het moeilijke vaarwater van de interpretatie en de verklaring van verschijnselen als radicalisme en criminaliteit. Op dat thema is in de zeventiger jaren uitbundig verder geborduurd: de discussie is echter tot nu toe onvruchtbaar gebleken. Enerzijds wordt de discussie sterk beïnvloed door a priori stellingnames van de schrijvers, die dan ook de beleidsaanbevelingen, getrokken uit hun 'onderzoek', benadrukken. Anderzijds blijkt de combinatie van zeer summiere gegevens (nagenoeg geen veldonderzoek) met een nog weinig ontwikkelde theorie op dit punt tot zeer schamele resultaten te leiden. Een kort overzicht van de uitkomsten kan dit verduidelijken:

1 De Onderzoeksgroep Crisissituaties van het Sociologisch Instituut van Amsterdam (1970) legt bij de verklaring van de hoge criminaliteit onder jonge Molukkers sterk de nadruk op de politieke frustraties van de oude en de jonge generatie der Molukkers.

2. Wagenfeld (1971) noemt ook wel in de eerste plaats als oorzaak de onlust binnen de groep doordat 'de eisen van de realiteit en de wensen van het RMS-ideaal botsen', maar benadrukt daarnaast de randpositie van de jonge Molukkers: ze zijn noch in de Nederlandse noch in de Molukse samenleving aangepast; de ambivalentie en onzekerheid, welke daaruit voortkomt trachten ze te maskeren door een meer geprononceerd optreden.

3. Buikhuizen en Timmermans (1971), die in Groningen empirisch de hoge criminaliteit onder Molukse jongens vastlegden, schreven deze vooral toe aan de RMS-ideologie; deze bevordert interne cohesie van de groep, belemmert contact met de Nederlandse samenleving en staat integratie in de weg; dit leidt weer tot sterkere stereotypering over en weer, hetgeen criminaliteit bevordert. Zij trekken dan ook de conclusie, dat een aanpak op het punt van het politiek streven ligt: de Molukkers zouden voor de keuze moeten worden gesteld om óf naar Indonesië terug te gaan óf in Nederland te blijven, staatsburgerschap te aanvaarden en zich te integreren in de Nederlandse samenleving.

4. Schoof (1973) lijkt het al eerder beschreven verklaringsmodel van Mariën te volgen door het politieke ideaal van de Molukkers als een soort substituut, een instrument te zien: 'Legitimatiedrift is de belangrijkste oorzaak van activisme en agressie' en 'het nastreven van het RMS-ideaal is voor hen primair middel met als doel zekerheid omtrent de eigen identiteit'. De oorzaken worden dan wel niet gelegd bij het gebrek aan maatschappelijke kansen (Mariën), maar vooral op het psychologische vlak.

5. Graafsma (1971) tracht een psychologische en sociologische benadering te integreren; ze constateert eerst, dat de wijze van opvoeden agressief, masculien gedrag in de hand werkt en dat het dreigende verlies van een historische relatie een bron is van persoonlijke en sociale spanning. Door deze beide factoren wordt het contact met de omgeving bemoeilijkt in combinatie met de lage status die de Molukse gemeenschap als minderheidsgroep heeft. Juist vanuit het dreigende verlies van die historische relatie komt ze tot de aanbeveling aan de Nederlandse overheid de politiek-historische oriëntatie van de Molukker serieus te nemen en 'in nauwe samenwerking met Zuidmolukse instanties zo spoedig mogelijk aan die historische relatie gestalte te geven'.

6. Cachet (1977) denkt een verklaring te hebben gevonden voor criminaliteit en politiek radicalisme door erop te wijzen dat deze handelingen van jongeren opgevat kunnen worden 'als voorbeelden van wat Merton innovatie noemt'; de positie en de strijdmiddelen van oudere en jongere Molukkers zijn geheel anders: 'Concreet betekent dit dat de jongeren de aansluiting met de Molukse gemeenschap behouden hebben omdat ze het traditionele ideaal nastreven, terwijl ze tegelijkertijd aansluiting kunnen vinden bij groepen in de Nederlandse samenleving omdat ze zich presenteren als een emancipatie- of bevrijdingsbeweging, in een tijd waarin voor dergelijke bewegingen in Nederland sympathie en belangstelling begon te bestaan'.

7. Van Praag (1975) kiest weer een andere invalshoek en constateert nadat

hij de tot dan toe naar voren gebrachte verklaringen heeft afgewezen als onvolledig, dat het Nederlandse beleid, de reservaatssituatie welke dit geschapen heeft, de grootste bron van ellende geweest is en nog is. Vandaar dat hij pleit voor een spreiding van Molukkers of voor gemengde Moluks-Nederlandse woonwijken.

Elk van de schrijvers draagt elementen aan die hoogstwaarschijnlijk een rol hebben gespeeld en nog spelen. Een eenduidige verklaring kan mijns inziens niet gevonden worden: politieke aspiraties kunnen niet worden weggeredeneerd met een theorie over ongelijke kansen. En anderzijds is het ongetwijfeld zo, dat maatschappelijke frustraties een belangrijke voedingsbodem zijn voor politiek radicalisme en criminaliteit. Een vraagstelling die de verklaring óf vrijwel uitsluitend in het maatschappelijke of bijna geheel in het politieke vlak zoekt, lijkt daarom niet zinvol. De maatschappelijke en politieke factor beïnvloeden elkaar voortdurend en de vraag dient vooral te zijn op welke wijze die beïnvloeding plaatsvindt. Voor beleid betekent dit dat op beide niveaus tegelijkertijd een beleid gevoerd moet worden.

#### *2.1.4. De Molukkers als groep en het beleid na 1970*

Volgens hetzelfde schema van Van Amersfoort dat wij gebruikten voor een beschrijving van de periode 1951–1970 proberen we een beschrijving te geven van de veranderde situatie binnen de Molukse gemeenschap en haar positie in de Nederlandse samenleving na 1970.

##### *1. De immigrantengroepering en door haar in het leven geroepen instituties*

In een aantal opzichten is de huidige Molukse gemeenschap in Nederland veel minder homogeen dan zij was bij aankomst in Nederland en gedurende de eerste periode van haar verblijf hier. Een eerste belangrijk onderscheid is dat tussen de verspreid wonende Molukkers en dat deel van de Molukse groep, die in groepsverband in woonoorden en woonwijken gehuisvest zijn. Over de groep van verspreid wonenden is erg weinig bekend, maar deskundigen menen dat deze groep heden ten dage aanzienlijk groter moet zijn dan de 22% die in de recente regeringsnota als schatting opgegeven wordt. Dat zelfde percentage wordt door Van Amersfoort op basis van CRM-gegevens uit 1968 reeds gegeven (Van Amersfoort 1971, 41) en het proces van verspreid gaan wonen is na die tijd zeker doorgestaan. Van Praag (1975) suggereert, dat diegenen die zich buiten de woonoorden en woonwijken vestigen een duidelijke selectie vormen: volgens de cijfers van CRM van 1968 is vooral het aantal jongeren onder de verspreid wonenden erg groot; het aantal van hen dat zich tot Nederlander heeft laten naturaliseren bedroeg in dat jaar 44% van de verspreid wonenden, terwijl dat slechts 8% was in de woonoorden en woonwijken; ook zou het aantal gemengd gehuwden onder de verspreid wonenden aanzienlijk zijn.

Op basis van dergelijke gegevens spreekt hij dan ook het vermoeden uit dat de heroriëntatie van de Molukse groep als geheel verder is voortgeschreden dan het lijkt.

Feit is echter, dat de geconcentreerd wonende groepen Molukkers het gezicht van de totale groep bepalen en het beleid is vrijwel uitsluitend op deze groepen gericht. Maar ook daarbinnen is de homogeniteit afgenomen: er is bij de tweede en derde generatie veel meer differentiatie in opleiding en opleidingsniveau dan in de eerste generatie het geval was. Cultureel is de tweede en derde generatie zeker voor een deel weggegroeid van de oudere generatie en bindende elementen in de cultuur worden door de jongeren niet meer op dezelfde wijze beleefd.

Dat zelfde geldt ook voor het politieke ideaal, zoals we eerder hebben beschreven. Na de herleving van de nationalistische beweging in het midden van de jaren zestig en de bundeling van het politieke streven in de Badan Persatuan en de overkoepeling van de jongerenorganisaties in de SPPRMS, volgde er in de

jaren zeventig een afkalving en splitsing met name in de jongerenorganisaties. Rinsampessy (1978) onderscheidt momenteel vier richtingen in het politiek streven van de Molukkers en Molukse jongerenorganisaties:

1. De groepen die streven naar een onafhankelijke Republiek der Zuid-Molukken op basis van de proclamatie van de RMS in 1950.

De belangrijkste hiervan is de Badan Persatuan onder leiding van Ds. Metiary. Rinsampessy noemt de BP 'streng hiërarchisch'.

De BP stelt vooral de Nederlandse regering alsnog verantwoordelijk voor het nakomen van de rechten van het Molukse volk. Recentelijk heeft de BP besloten ook andere wegen te bewandelen om haar zaak internationaal te bepleiten: ze zoekt contact met andere onderdrukte minderheden (de 'Vierde Wereldproblematiek') om zich sterk te maken.

De Vrije Molukse Jongeren is de jongerenorganisatie van de BP en haar politieke visie loopt parallel aan die van de BP. De 'harde acties' van de laatste jaren zijn, volgens Rinsampessy, voornamelijk door jongeren uit deze groep gevoerd. De overkoepelende jongerenorganisatie SPPRMS is volgens Rinsampessy eveneens gelieerd aan de BP, maar deze stelt zich toch onafhankelijker en toleranter op tegenover andersdenkenden.

De BP en haar jongerenorganisatie zijn de belangrijkste steunpilaren van het Kabinet van de Zuidmolukse Regering in ballingschap onder leiding van Ir. Manusama.

Een tweede groepering, die eveneens de proclamatie van de RMS als uitgangspunt neemt is de Tamaela-groep\*). Deze groep wil een 'socialistische revolutionaire republiek, maar wat deze omdoping behalve naamsverandering inhoudt, is nog niet erg duidelijk' (Rinsampessy 1978, 5). Deze groep heeft de laatste jaren gepoogd de Verenigde Naties te interesseren voor zijn zaak en er zijn internationale contacten gelegd onder andere met de Afrikaanse staat Benin.

2. Vervolgens zijn er groepen die de onderdrukking in Indonesië, en dus ook op de Zuid-Molukken als eerste uitgangspunt nemen van een bevrijdingsstrijd. Een onafhankelijke RMS moet worden nagestreefd, zo vinden deze groepen, door het ontketenen van een revolutionaire strijd op de Zuid-Molukken, eventueel in samenwerking met andere onderdrukte volkeren in Indonesië.

Het Zuidmolukse Bevrijdingsfront en enkele afsplitsingen van de Vrije Molukse Jongeren kunnen tot deze groep gerekend worden.

3. Een kleine groep, waaronder de Gerakan Pattimura, heeft de RMS als uitgangspunt en als doel op zich verlaten. Deze groep stelt allereerst de strijd tegen onderdrukking op de Zuid-Molukken en in Indonesië centraal. Deze moet via gezamenlijke strijd van de onderdrukte volkeren opgeheven worden. Op welke wijze de Molukkers op de Molukken zelf dan vorm willen geven aan hun onafhankelijkheid is een zaak van de Molukkers dáár, zo stellen deze jongeren.

4. 'Tot de vierde en misschien wel de grootste categorie kunnen de vele jongeren gerekend worden die bij geen politieke groepering horen en de bestaande groeperingen zeer sceptisch bekijken. Dit betekent niet dat ze ongeïnteresseerd zijn. Zij willen alleen voorlopig niet met politiek lastig gevallen worden' (Rinsampessy 1978, 5).

Hoewel de differentiatie in vele opzichten toegenomen is, wordt toch het beeld naar buiten toe nog erg sterk bepaald door de gevestigde organisaties als de BP en het Kabinet van de Zuidmolukse regering in ballingschap en de door deze instanties naar voren gebrachte standpunten en stellingnames.

Het zou echter onjuist zijn hier uitsluitend de nadruk te leggen op de verdelende processen, die moentel in de Molukse gemeenschap waarneembaar zijn. Groepsbindende elementen zijn zeker ook aan te wijzen. Sociale controle die in sommige gevallen zelfs bijzonder streng kan zijn is vooral in de grote woonoorden en woonwijken een gegeven. De houding van de Nederlandse

\*) De leider van deze groep, Tamaela, is in 1978 overleden.

samenleving in het algemeen en het overheidsbeleid in het bijzonder zijn mede factoren, die kunnen bijdragen tot versterking van groepsbinding.

## *2. De individuele immigranten en de mate en aard van hun aanpassing*

Het totaalbeeld is hier erg onoverzichtelijk. Ten opzichte van de oudere generatie reageren de jongeren op een groot aantal zaken anders en de jongeren zijn zeker beter uitgerust voor het functioneren in de Nederlandse samenleving, daarover is iedereen het wel eens. Taalproblemen zijn sterk verminderd, de isolatie van de woonoorden is bijna geheel weggefallen, contacten met leden van de Nederlandse samenleving zijn sterk toegenomen, al was het alleen via het onderwijs. Maar de waardering van de mate en de aard van de aanpassing van met name de tweede en derde generatie loopt nogal uiteen: we hebben gezien dat Van Amersfoort meende dat de jongeren zich in eerste instantie op esthetisch niveau voor een deel aangepast hebben, maar dat de cognitieve aanpassing sterk te wensen overlaat. Schoof stelde juist dat ze de westerse rationaliteit verinnerlijkt hebben en zich nog slechts emotioneel met de eigen groep verbonden voelen. Terwijl Van Amersfoort vooral de ambivalente tussenpositie van de jongeren benadrukt, spreekt Van Praag het vermoeden uit, dat de heroriëntatie van de jongeren op de Nederlandse samenleving verder is voortgeschreden dan het lijkt. Een deel van deze tegenstrijdige waarderingen lijkt me te wijten aan het perspectief van de schrijvers. Zij nemen de vergelijking van de ouderen met de jongeren als uitgangspunt. Vanuit beleid gezien, lijkt echter voorlopig de vraag, of en in hoeverre de Molukse jongeren min of meer gelijkwaardig zijn toegerust voor een functioneren in de Nederlandse samenleving als andere jongeren in Nederland, meer relevant. Deze vraag moet voorlopig negatief beantwoord worden.

## *3. De ontvangende samenleving en de instituties die zij met betrekking tot de immigranten scheidt; in het bijzonder het overheidsbeleid*

Zoals we reeds eerder vermeld hebben, werd het CAZ aan het einde van de jaren zestig afgebouwd en werden beleidsuitvoerende taken bij andere instanties ondergebracht. Voor een groot deel kwam dat neer op het afstoten van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeentelijke overheden van die gemeenten, waar de woonwijken en woonoorden gevestigd waren. Dienstverlening aan leden van de Molukse gemeenschap diende zoveel mogelijk te gebeuren door bevoegde instanties, die deze diensten ook aan niet-Molukkers verleenden (welzijnsinstellingen als kruisverenigingen, gezinsverzorging, maatschappelijk werk, maar ook arbeidsbureaus) en de verantwoordelijkheid voor huisvesting en handhaving van de openbare orde kwam, zoals in Nederland gebruikelijk, bij de gemeentelijke overheid te liggen. Alleen op het terrein van het sociaal-cultureel werk bleef op het ministerie van CRM een aparte afdeling voor Molukkers bestaan, maar ook hier werd het zwaartepunt van de uitvoering op lokaal niveau gelegd en werd aan de gemeentelijke overheden een belangrijke rol toebedacht bij de verwezenlijking ervan. Het ministerie beperkte zich voornamelijk tot het uitstippelen van een globaal beleid en het subsidiëren van uitvoerende stichtingen (De Problematiek 1978, 13-20). In de recente regeringsnota wordt aangegeven, dat deze overgang niet zonder moeilijkheden is geweest.

De lokale overheden konden de hen toegeschoven taken niet aan, misten de kennis van en inzicht in de Molukse groepering en haar problematiek. De bedoeling van het beleid, zoals in 1969 geformuleerd door de Minister van CRM: het wegnemen van sociale en culturele belemmeringen die het deelnemen aan de Nederlandse samenleving in de weg staan met desgewenst mogelijkheden tot beleven van eigen identiteit, is volgens de recente nota niet bereikt (De Problematiek 1978, 17). Pas de laatste jaren ziet men van de kant van de centrale overheid weer enkele, nog erg beperkte pogingen, om meer middelen



en mankracht in te zetten op bepaalde terreinen om te trachten achterstand-situaties bij de Molukse gemeenschap weg te werken. In paragraaf 2 zullen we uitvoerig op dat deel van het beleid ingaan. Met betrekking tot het politieke aspect van het Molukse probleem is er weinig veranderd, zoals men in Molukse kring en haar sympathisanten kan horen: het standpunt van de Nederlandse regering inzake de rechtmatigheid en erkenning van de RMS is niet gewijzigd. Niettemin hebben de acties van radicale Molukse jongeren de Nederlandse overheid doen realiseren dat zij de politieke aspiraties van de Molukkers tot dan toe 'welwillend genegeerd' had (De Problematiek 1978, 24) en dat dat moeilijk langer kon.

In een gesprek van de Nederlandse Minister-President met vertegenwoordigers van de RMS-regering in ballingschap naar aanleiding van de bezetting van de residentie van de Indonesische ambassadeur in 1970, werd van Nederlandse zijde toegezegd te proberen een dialoog tot stand te brengen tussen Zuidmolukse vertrouwenslieden en Indonesië over de wijze waarop de Molukkers die dit wensen, hun plaats in de Indonesische samenleving zouden kunnen innemen. Veel is uit deze poging echter niet voortgekomen. Contacten van de Nederlandse overheid met de Indonesische hebben voor de Molukkers wel meer mogelijkheden geopend tot bezoek aan de Zuid-Molukken en van Nederlandse zijde wordt de interesse van Molukkers in Nederland hiervoor aangemoedigd. Tot de rechtstreekse dialoog heeft het tot nu toe niet geleid, mede vanwege de weigerachtige houding van Indonesië.

Zowel de BP als het kabinet van de Zuidmolukse regering in ballingschap keren zich in hun tegennota's fel tegen wat er nu terecht is gekomen van de dialoog met Indonesië. Beide stukken wijzen erop, dat toen Ir. Manusama in 1971 de Nederlandse regering verzocht om een dialoog tussen een aantal Molukse vertrouwenslieden en vertegenwoordigers van de Indonesische regering te bevorderen, hij daarmee een rechtstreeks gesprek tussen deze beide partners bedoelde. Wat nu gebeurt in het Joint Committee, waarin alleen Nederlandse en Indonesische vertegenwoordigers zitting hebben, heeft niets van doen met de door Manusama gevraagde dialoog, aldus de tegennota's. Het bevorderen van contacten van Molukkers in Nederland met Molukkers op de Molukken door het organiseren van oriëntatie-reizen was evenmin Manusama's bedoeling. De passage in de regeringsnota dat 'deze contacten ook de mogelijkheid scheppen tot toetsing van het realiteitsgehalte van de toekomst-idealen die men in Molukse kringen in Nederland koestert', vindt de Tegennota (1978, 12) bedenkelijk en verbijsterend.

De Nederlandse regering heeft ten aanzien van de Molukse politieke aspiraties een duidelijk standpunt ingenomen. Er zijn, ook uit niet-Molukse kring, geluiden te beluisteren die pleiten voor een versoepeling. De redenering is dan, dat ook zonder dat de Nederlandse regering direct overgaat tot erkenning van de RMS en zonder dat een directe politieke confrontatie met Indonesië noodzakelijk is, de Nederlandse overheid méér zou kunnen doen dan alleen de politieke overtuiging van de individuele Molukker respecteren. Baudel (1977, 82-88) geeft een aantal suggesties: hij wijst erop, dat erkenning van het recht op zelfbeschikking niet hetzelfde is als erkenning van de RMS en pleit voor het eerste; de Nederlandse regering zou de Molukse leiders financiële en andere faciliteiten ter beschikking kunnen stellen om ze in staat te stellen langs vreedzame weg op internationaal niveau aandacht te vragen voor hun zaak; hij pleit eveneens voor een kritische herziening van de Nederlandse houding ten opzichte van Indonesië. Een studiedag georganiseerd door Pax Christi Nederland pleit daarnaast voor een tripartite overleg zoals door Manusama eerder al gevraagd; een dergelijk overleg zou eerst goed voorbereid moeten worden door eerst de drie delen van het Zuidmolukse volk, dat op de Zuid-Molukken, dat in Nederland en dat deel dat verspreid over Indonesië woont, met financiële steun van Nederland en onder garantie van vrijheid van meningsuiting een maand bij elkaar te laten komen (Mogelijkheden... 1977, 13).

Wat betreft terugkeer van Molukkers naar Indonesië vindt de Nederlandse

overheid dat zij de keuze hiervoor niet actief moet aanmoedigen, doch slechts diegenen die zelf deze beslissing genomen hebben, materiële faciliteiten ter beschikking mag stellen. Recentelijk is terugkeer naar Indonesië moeilijker geworden, omdat dit land van terugkeerders een verklaring vraagt, waarin men ervoor tekent geen 'politiek ongewenste handelingen' te verrichten.

#### *4. De individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn nieuwkomers op te nemen.*

Onderzoekgegevens zijn hier geheel niet voorhanden. Niettemin veronderstellen bijna alle auteurs een verslechtering in de verhouding en het begrip tussen de allochtone en autochtone groep; men baseert dat op duidelijk toegenomen botsingen tussen Nederlandse en Molukse jongeren, op observaties over berichtgeving in kranten omtrent Molukkers, op protesten tegen voorgenomen vestiging van nieuwe woonwijken voor Molukkers enz.. Ook wordt aangenomen dat de gijzelingsacties hebben bijgedragen tot een verslechtering van de verstandhouding tussen de groepen, maar over de mate waarin valt weinig te zeggen.

Aan de andere kant is er door de acties en de publiciteit bij veel mensen mogelijk meer begrip ontstaan voor het vergeten probleem.

De oprichting van het Landelijk Comité Zuid-Molukken (LAC) in 1976 zou daarvoor een aanwijzing kunnen zijn.

Dat een gedeelte van het Molukse politieke streven is gaan appelleren aan nieuwe begrippen als 'Vierde Wereld-problematiek', anti-fascisme en uitbuiting in Indonesië en 'bevrijdingsbeweging' heeft zeker ook de aandacht en interesse getrokken van andere Nederlandse groeperingen dan de 'ere-schuld-aanhangers'.

## **2.2. Een aantal aspecten van de sociale positie van de Molukkers in Nederland en het huidige overheidsbeleid nader beschouwd**

In het voorgaande zijn de algemene lijn en de uitgangspunten van het huidige Nederlandse overheidsbeleid aan de orde geweest. In deze paragraaf wil ik gaan van het algemene naar het bijzondere en bezien hoe het algemene beleid op verschillende terreinen van beleid (rechtspositie, arbeid, huisvesting, onderwijs en sociaal-cultureel welzijn) is uitgewerkt en met welk effect.

### *2.2.1. Status en rechtspositie*

In de akkoorden van de RTC was geregeld, dat inheemse KNIL-militairen na demobilisatie van het KNIL het Indonesische staatsburgerschap zouden kunnen krijgen en dat Indonesië verantwoordelijk zou zijn voor de uitbetaling van de pensioenen en andere financiële voorzieningen aan het gewezen personeel van het KNIL (De Problematiek 1978, 22). De Nederlandse overheid heeft zich, ondanks het feit dat de situatie van de naar Nederland gekomen Molukkers heel anders was dan voorzien bij de RTC, lang aan deze afspraken gehouden. De Molukkers werden dus aanvankelijk in Nederland ook als Indonesisch staatsburger ingeschreven, hoewel de grote meerderheid van de Molukkers nooit om dat staatsburgerschap heeft gevraagd.

Op 1 augustus 1958 trad in Indonesië de nieuwe nationaliteitswet in werking, die verlies van staatsburgerschap voorzag bij gebreke van aanmelding binnen 5 jaar. Later werd deze termijn nog eens verlengd, maar het aantal aanmeldingen onder de in Nederland wonende Molukkers bleef gering. Pas in 1968 kregen de Nederlandse gemeentebesturen de aanwijzing om die Molukkers die noch de Indonesische noch de Nederlandse nationaliteit wensten, als staatloos in te schrijven in het bevolkingsregister (Moll, 1977).

Met betrekking tot de pensioenen van de ex-KNIL-militairen heeft zich iets dergelijks voorgedaan. Na hun ontslag uit militaire dienst bij aankomst in

Nederland werden de Molukkers naar de Indonesische autoriteiten verwezen voor hun aanspraken op pensioenuitkeringen. 'Minder vanzelfsprekend werd het Nederlandse standpunt toen in 1955 bleek dat Indonesië niet reageerde op enige honderden aanvragen om betaalbaarstelling van pensioenen en andere uitkeringen....' (De Problematiek 1978, 22). De ex-KNIL-militairen kregen dus geen pensioenuitkeringen. In 1959 bracht de Commissie Verwey-Jonker ook daarover een advies uit. Volgens deze commissie zou het wenselijk zijn een systeem van onderstand voor gepensioneerden, naar analogie van de regeling voor Nederlandse ex-KNIL-militairen, uit te werken; dat zou niet met terugwerkende kracht hoeven, want de Nederlandse overheid had immers alle kosten van verblijf van de Molukkers in Nederland betaald.

Per 1 januari 1964 is een dergelijke pensioenvervangende regeling ingegaan en deze regeling werd in 1977, bij het in werking treden van de zogenaamde faciliteitwet omgezet in een, gelijke, uitkering krachtens de Garantiewet Militairen KNIL (De Problematiek 1978, 22).

In de recente nota constateert de Nederlandse overheid, dat het beleid met betrekking tot de pensioenuitkeringen weliswaar formeel-juridisch juist is geweest maar psychologisch onjuist en voor de Molukse ex-KNIL-militairen discriminerend in vergelijking met het Nederlandse ex-KNIL-personeel. De overheid is daarom voornemens bij wet alsnog gedeelfde pensioenen voor de periode mei 1956 (invoering van de zelfzorgregeling) en januari 1964 (inwerkingtreding pensioenvervangende uitkeringsregeling) aan pensioengerechtigden te doen toekomen (De Problematiek 1978, 23).

In vergelijking met andere allochtonen in Nederland die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten is de rechtspositie van de Molukkers in Nederland goed te noemen: dat deel der Molukkers dat de status van staatloos burger in Nederland bezit, heeft dezelfde rechten en plichten als Nederlandse staatsburgers met uitzondering van het actief en passief kiesrecht en de militaire dienstplicht. De op 1 januari 1977 in werking getreden faciliteitwet (Wet betreffende etc., 1976) legt dit nog eens officieel vast: hoewel zij niet het Nederlandse staatsburgerschap bezitten zullen zij 'als Nederlander behandeld worden'. Een wetsontwerp tot grondwetswijziging welke het mogelijk zou maken dat ook in Nederland wonende niet-Nederlanders actief en passief kiesrecht verkrijgen bij gemeenteraadsverkiezingen, is ingediend en zou het werkelijk verschil met Nederlandse staatsburgers nog kunnen verkleinen. Totdat een dergelijke mogelijkheid verwezenlijkt is, ziet de overheid mogelijkheden om op grond van artikel 61 van de gemeentewet inspraak op gemeentelijk niveau voor staatloze Molukkers te verwezenlijken. Initiatieven daartoe laat zij echter over aan de gemeentelijke overheid (De Problematiek 1978, 52-54).

Een bijzonder probleem bij de pro-RMS-gezinde Molukkers in Nederland is, dat zij zich gerechtigd voelen om binnen hun politieke organisaties eigen ordediensten, op militaire leest geschoeid, op te richten en te laten functioneren. Het Nederlandse beleid ten aanzien van deze ordehandhaving in eigen kring is aanvankelijk nogal meegaand geweest en heeft deze ordediensten in feite lange tijd oogluikend toegestaan. In de recente regeringsnota laat de overheid er echter geen twijfel meer over bestaan, dat 'de Nederlandse rechtsorde geen ruimte laat voor de uitoefening van een ander openbaar gezag dan het Nederlandse in Molukse woonwijken en groepen' (De Problematiek 1978, 50). Daarnaast constateert dezelfde Nederlandse overheid impliciet, dat deze taak door de politie in het verleden verwaarloosd is, en dat meer inspanningen, personeel en voorzieningen gecreëerd zullen moeten worden om een efficiënte ordehandhaving te realiseren. Door buitenstaanders (o.m. door Bauder 1977) is meermalen de suggestie gedaan, daarbij vooral aandacht te besteden aan verbetering van kwaliteit en specifieke training.

### 2.2.2. *Arbeid*

Nadat de overheid in 1954 was afgestapt van het principe dat de Molukkers

niet op de Nederlandse arbeidsmarkt mochten verschijnen, was het werkelijk vinden van arbeid voor de Molukkers toch een vrij problematische zaak. Ze waren in het algemeen ongeschoold buiten hun vroegere beroep als militair. De eventuele inschakeling van de Molukkers in een burgerbewakingskorps, een voorstel van de Nederlandse overheid aan de Molukkers in 1952 waarbij zij hun oude beroep weer zouden kunnen uitoefenen, is afgesprongen op de politieke eisen die de verbitterde Molukse leiders toen stelden (De Problematiek 1978, 21).

Vinden van niet-militaire loonarbeid was dus het enig overblijvende. Nog voor de zelfzorgregeling, en dus verplichte arbeid, in 1956 werd ingevoerd hadden velen al hun weg gevonden naar de seizoenarbeid in de land- en tuinbouw, waar men meestal groepsgewijs en onder één of meerdere leiders werkte op stukloon (Ambonezen in Ned. 1959, 50–52).

Maar voor de kostwinners moest toch op een tewerkstelling met meer continuïteit gemikt worden. Vandaar dat de overheid een vrij omvangrijk omscholingsprogramma opzette, dat erop gericht was de Molukkers meer kansen te geven op de arbeidsmarkt. De Commissie Verwey-Jonker meldt in 1959 dat het omscholingsprogramma in dat jaar aan het aflopen was. Tot dan toe hadden 540 Molukse cursisten met succes omscholingscursussen doorlopen en 190 mensen waren op rijkswerkplaatsen getraind. Ruim 100 waren op dat moment nog op cursus.

De kampbeheerders van het CAZ kregen na de invoering van de zelfzorgregeling er ook de taak van arbeidsbemiddelaar bij, maar de Commissie Verwey-Jonker constateert dat het grootste deel van het arbeid zoeken liep via netwerken van Molukkers zelf en in het bijzonder via informele bemiddelaars binnen de groep.

Niettemin verliep de inschakeling van de Molukkers in het arbeidsproces traag en moeizaam. De Commissie Verwey-Jonker geeft daarvoor de volgende oorzaken aan:

1. communicatieproblemen van de Molukkers; velen spreken slecht of geen Nederlands; ze zochten werk via de informele weg;
2. onbekendheid van de Nederlandse werkgever met de kennis, kwaliteiten, maar ook met de cultuur van de Molukkers; in een dergelijke situatie heeft zich de typische 'Ambonese voorman' ontwikkeld;
3. de afstand van de woonoorden naar de industrie was vaak erg bezwaarlijk of zelfs prohibitief.

Bovendien was er een groep ex-KNIL-militairen die om principiële redenen weigerde te werken.

De situatie, die de Commissie in haar rapport schetst, is in 1959 dan ook nog verre van rooskleurig: 25% van de alleenstaande en gehuwde mannen heeft geen werk en bij de vrouwen treft men nog slechts enkele honderden arbeidenden aan. Maar vooral toont de Commissie zich bezorgd om de jeugdwerkloosheid: voor jongens zou deze op ruim 36% en voor meisjes op meer dan 53% liggen, terwijl deze jeugdigen, zo constateert het rapport, praktisch allen enige vorm van vervolgonderwijs hebben genoten en dus niet van ongeschoolden kan worden gesproken.

De Commissie vraagt dan ook extra onderzoek naar dit verschijnsel (Ambonezen in Nederland 1959, 42 e.v.). Tevens wordt geconstateerd dat de helft van deze jongeren niet werkzaam is in het vak waarvoor men geleerd heeft; een groot deel werkt als ongeschoold of geoefend arbeider.

Bekijken we de positie van de Molukkers op de arbeidsmarkt ongeveer 10 jaar later (Van Amersfoort 1971, 52–56) dan beoordeelt Van Amersfoort deze situatie, het moeilijke uitgangspunt van de Molukkers in aanmerking genomen, als goed. Cijfers van CRM geven aan dat de situatie in woonoorden weliswaar bedenkelijker is dan die in woonwijken, maar het percentage werkzoekenden is relatief laag: 1,9%. De tabel waarin dit cijfer vermeld staat, noemt echter nog twee andere categorieën, waarvan de interpretatie voor mij onduidelijk is (en

door Van Amersfoort niet gegeven wordt): (1) niet werkend met inkomsten (uitkering genietend): 3,7% en (2) niet werkend zonder inkomsten: 1,3%.

Nijland (1970) bevestigt deze positieve indruk in zijn onderzoek in 5 woonoorden en 10 woonwijken: hij vond in 1968 onder gezinshoofden in woonoorden een werkloosheid van 7% en in woonwijken van 2,7%.

Bij alleenstaanden en jongeren waren de cijfers echter ongunstiger: 10% werkloos in woonoorden en 2,3% in woonwijken, waarbij hij aantekent dat een deel van deze jongeren wel ongeregelde werkzaamheden verricht.

Deze sterke verbetering van de positie van de Molukkers op de arbeidsmarkt lijkt zich zonder directe overheidsbemoediging te hebben voltrokken; uit deze periode zijn ons noch onderzoek noch specifieke beleidsactiviteiten op dit terrein bekend. De in het algemeen gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie en werkgelegenheid lijkt hier de grote motor te zijn geweest, hoewel de meestal betere geografische ligging van de nieuwe woonwijken ten opzichte van de industrie waarschijnlijk mede heeft bijgedragen aan het hogere participatiepercentage.

Maar niet alleen is de participatiegraad van de Molukkers aan het eind van de jaren zestig hoog, ook hun aanpassing aan het productieproces wordt door beide onderzoekers als goed beoordeeld. Hun plaats in de beroepsstructuur blijft achter bescheiden: 50% van de mannen is handarbeider en men mag aannemen dat zij voor het grootste deel ongeschoold werk verrichten, aldus Nijland.

Over de periode na 1968 is bijzonder weinig bekend, noch wat betreft de situatie van de Molukkers op de arbeidsmarkt, noch wat betreft overheidsbeleid in dezen. Van specifiek beleid is ook in deze periode geen sprake. Cijfermatige gegevens voor deze periode ontbreken; er zijn slechts enkele ruwe schattingen in de recente regeringsnota (De Problematiek 1978, 47). In elk geval staat vast, dat de positie van de Molukkers op de arbeidsmarkt sterk verslechterd is: 'Het is niet precies bekend hoe hoog het percentage werklozen onder de Molukkers is. Op het departement van CRM, waar enige tijd geleden summiere gegevens omtrent de werkloosheid van Molukkers zijn bijeengebracht, bestaat de indruk dat dit percentage 2 à 3 maal zo hoog is als het gemiddelde ter plaatse... Deze indruk wordt door het departement van Sociale Zaken bevestigd'. Vooral de werkloosheid onder de Molukse jongeren, waarbij veel 'schoolverlaters', baart zorgen. Voor deze jeugdwerkloosheid voert de nota dan een aantal waarschijnlijke oorzaken aan:

1. verminderde werkgelegenheid in regio's waar Zuidmolukkers wonen;
2. geringere mobiliteit door groepsgebondenheid;
3. langer schoolbezoek, dus aanmelding voor arbeid op hogere leeftijd, waardoor de jongeren relatief duurder zijn;
4. taalhandicap in de administratieve beroepen;
5. in verhouding veel Molukse jongeren ronden hun opleiding niet af met een diploma;
6. de acceptatie van Nederlanders, dus ook werkgevers is door acties van Molukse jongeren onder druk komen staan.

Het zijn een aantal gissingen van oorzaken, waarvan het gewicht echter zonder onderzoek moeilijk bepaald kan worden.

De regering vindt blijkens de nota wel dat er iets gedaan zou moeten worden aan de ongunstige positie van de Molukse jongeren op de arbeidsmarkt: 'Bezien moet worden of door gerichte maatregelen hun achterstand kan worden weggewerkt zodat Molukse jongeren en vergelijkbare Nederlandse jongeren gelijke kansen op werk hebben. Daarnaast kan gedacht worden aan de inschakeling van speciale – zo mogelijk Molukse – consultants bij een aantal GAB's waar veel werkzoekende Molukse jongeren staan ingeschreven (...). Voorts zal moeten worden nagegaan of er financiële drempels zijn bij de indienstneming van Molukse arbeidskrachten, dit vooral waar het gaat om 'schoolverlaters'. Als die vraag bevestigend wordt beantwoord zal waar nodig bijgesprongen moeten kunnen worden. Ten slotte zal de overheid – als grootste

werkgever – zelf de nodige bereidheid moeten hebben tot inschakeling van Molukse krachten'. Belemmeringen dienen weggenomen te worden (De Problematiek 1978, 47–48). Een nadere concretisering van deze voorname heeft nog niet plaatsgevonden.

### 2.2.3. Huisvesting

In het voorgaande is reeds uitvoerig ingegaan op het huisvestingsbeleid van de Nederlandse overheid in de eerste jaren van het verblijf van de Molukkers in Nederland. Om al eerder uiteengezette redenen gaf de Commissie Verwey-Jonker in 1959 de aanbeveling om de tot op dat moment in slecht toegeruste en overvolle woonoorden gehuisveste Molukkers in open woonwijken te huisvesten. De uitvoering van dit voorstel heeft lange tijd genomen en is nu, ongeveer 20 jaar nadien, nog niet geheel voltooid: ongeveer 1000 Molukkers zijn nog gehuisvest in de twee overgebleven woonoorden. Als redenen voor deze trage uitvoering noemt de Nota allereerst het gebrek aan medewerking van Molukse zijde dat soms de vorm kreeg van regelrecht verzet; maar vervolgens wordt ook genoemd dat er budgettaire redenen waren om het bouwprogramma te vertragen en ten slotte dat men, vooral in de jaren zeventig, bij de in aanmerking komende gemeenten steeds meer op huiver stuitte om ruimte ter beschikking te stellen voor Molukse woonwijken (De Problematiek 1978, 14–15).

Als men de behuizing in de woonwijken op zich beschouwt, moet men constateren dat de Molukkers er vergeleken met vergelijkbare Nederlandse groeperingen en zeker met andere allochtone groepen in Nederland gunstig vanaf komen. Wanneer Van Amersfoort de situatie van de Molukkers op de woningmarkt beoordeelt op zijn aanpassingsaspecten valt deze uiteindelijk toch negatief uit, 'omdat de woonwijken op de aanpassing zonder twijfel een vertragend effect hebben' (Van Amersfoort 1974, 129).

Intussen hebben anderen, en recentelijk ook de regeringsnota, benadrukt dat de dichtheid van de bevolking in de woonwijken een nijpend probleem is gaan vormen. Deze constatering werd al eerder gedaan met name door onderzoekers, die de onderwijsprestaties van Molukse kinderen onder de loep namen en tot de conclusie kwamen, dat het gebrek aan een eigen, rustige studeerruimte een belangrijke factor moest vormen bij de onderwijsachterstand van deze kinderen.

Het nog relatief hoge kindertal en het feit dat naar de schatting van de Nederlandse overheid ongeveer 10.000 Molukkers de huwbare leeftijd bereiken hebben of binnenkort zullen bereiken, plaatst de overheid voor de vraag, welk huisvestingsbeleid in de nabije toekomst gevoerd moet worden. Uitbreiding van de bestaande woonwijken komt volgens de regering niet in aanmerking: de gevaren van grote woonwijken en daarmee samenhangende sterke groepsvorming en isolatie zijn in het verleden al duidelijk gebleken. Het stichten van nieuwe woonwijken wordt, na wikken en wegen van argumenten, eveneens afgewezen. Dat betekent dus een duidelijke beleidsombuiging ten opzichte van het verleden, zij het dat deze nog niet op korte termijn haar beslag zal krijgen: 'De hier voorgestelde beleidsombuiging zal moeten uitlopen op een gelijkstelling van Molukkers en andere groepen burgers in het huisvestingsbeleid. Die gelijkstelling zal geleidelijk moeten plaatsvinden, omdat anders de overgang voor de Molukse wijkbewoners te groot zou worden. Zo behoeft het nieuwe beleid niet uit te sluiten dat kleine groepen Molukkers, die dat wensen, de gelegenheid krijgen in elkaars nabijheid huisvesting te vinden binnen een zelfde wijk of stadsdeel'. Bij de vormgeving van het toekomstig beleid zal de regering ernstig rekening houden met de adviezen van de herhuisvestingscommissie, die nu de huidige bewoners van het woonoord Lunetten in Vught herhuisvest (De Problematiek 1978, 42–43).

De nota constateert dat de gemeenten alleen de ombuiging van het beleid onmogelijk zullen kunnen verwezenlijken. Daarom zal bijsturing door de rijksoverheid noodzakelijk zijn, volgens de nota.

In de praktijk zoekt de nota de oplossing in drie maatregelen:

1. de overdracht van rijkswoningen aan gemeenten en woningscorporaties (ruim 75% van de door Molukkers bewoonde woningen zijn rijkseigendom) om 'op plaatselijk niveau enige bewegingsruimte te geven bij het nemen van maatregelen om de in sommige woonwijken dringend gewenste verdunning van de Molukse bevolking te bevorderen',
2. mogelijk versnelling van het gesubsidieerde bouwprogramma voor Molukkers in groeikernen en groeisteden;
3. toepassing van de zogenaamde voorkeurswoningenregeling, waarbij ook Molukkers zullen kunnen profiteren van de regeling dat 10% van de woningwetwoningen gereserveerd worden voor bepaalde groepen.

#### 2.2.4. *Onderwijs*

Op het gebied van onderwijs van Molukse kinderen en jongeren doet zich in vergelijking met andere terreinen een uitzonderlijke situatie voor: het blijkt een beleidsterrein, waar zich relatief weinig botsingen hebben voorgedaan tussen de Nederlandse overheid en de Molukse gemeenschap. Aanvankelijk legde de Nederlandse overheid, vanuit haar beleid gericht op terugkeer, de Molukse gemeenschap de mogelijkheid voor om aan de Molukse kinderen onderwijs te doen geven dat aansloot bij het onderwijs in Indonesië, zo men wilde met Indonesisch als voertaal. 'Hiervan is al direct afgezien omdat dit op verzet stuitte bij de Ambonese ouders, die in hun verblijf in Nederland de grote kans zagen om hun kinderen – zo mogelijk te zamen met de Nederlandse jeugd – westers onderwijs te laten volgen' (Ambonezen in Ned. 1959, 30). De motivatie van Molukse ouders om hun kinderen zoveel mogelijk onderwijs te laten volgen, onderwijs binnen het Nederlandse schoolsysteem dus, wordt ook door onderzoekers benadrukt. Van Amersfoort kwalificeert deze motivatie als volgt: 'De ouders zijn wel degelijk geïnteresseerd in onderwijs en kennen er ook een groot, ja zelfs overdreven, prestige aan toe. Voorbeelden van ouders die kinderen buitensporige beloningen geven voor, nuchter beschouwd, niet meer dan normale schoolprestaties, zijn gemakkelijk te vinden. Het inzicht in het voortgezet onderwijs is bij de ouders echter gering'. Bos (1977) onderschrijft dat, maar benadrukt tevens, dat de weliswaar gemotiveerde ouders niet in staat zijn hun kinderen werkelijk te ondersteunen en te helpen bij het onderwijs.

Vanaf het begin werd dus aan Molukse kinderen Nederlands onderwijs gegeven en de participatiegraad van Molukse kinderen is ook altijd erg hoog geweest, zij het dat de keuze van voortgezet onderwijs gemiddeld sterk afweek van de keuze van Nederlandse kinderen.

Het rapport van de Commissie Verwey-Jonker (Ambonezen in Ned. 1959, 30–41) karakteriseert de onderwijssituatie in 1959 als volgt: leerplichtige kinderen uit de woonoorden volgen in meerderheid lager onderwijs buiten de woonoorden (1945), maar ook een grote minderheid kan lager onderwijs volgen in de kampscholen (1526). In 1959 is er al sprake van afbouw van deze kampscholen en het rapport constateert dat dat 'in het algemeen ook gaat in de richting van de wensen der Ambonese ouders, omdat zij beseffen, dat hun kinderen dan, door de omgang met Nederlandse kinderen, beter de Nederlandse taal gaan beheersen'. In het algemeen, aldus de Commissie kunnen de kinderen het onderwijs goed volgen, al worden twee nadelen voor deze kinderen aangevoerd: (1) dat zij het Nederlands minder goed beheersen, omdat thuis in het algemeen Maleis gesproken wordt; (2) dat zij in de thuissituatie weinig leren dat aansluit bij wat op school behandeld wordt. 'Door hun ijver weten zij deze bezwaren voor een deel te overwinnen', aldus het rapport.

'Praktisch alle Ambonese kinderen volgen voortgezet onderwijs', constateert de Commissie. De vergelijking van studerende Molukse en Nederlandse jongeren in de leeftijd van 12 tot 20 jaar die dagonderwijs volgen valt inderdaad uit in het voordeel van de Molukse jongeren: 52% van de Ambonese jongens tegen 32,5% bij Nederlandse en 50% bij Ambonese meisjes tegen 28,3% bij

Nederlandse. Daarbij wordt wel aangemerkt, dat het bij de Molukse jongeren, veel sterker dan bij de Nederlandse, gaat om ULO en lager vak- of nijverheids- onderwijs: 93% voor jongens en 95% voor Molukse meisjes tegen 62 respectievelijk 75% bij Nederlandse jeugdigen. En wat betreft de resultaten wordt geconstateerd, dat de resultaten van Molukse kinderen op huishoud- scholen en LTS'en beter zijn dan die op de ULO, hetgeen door de Commissie verklaard wordt door de relatieve taalachterstand en de geringe steun van thuis bij het onderwijs. Niettemin is de motivatie van de jongeren zelf groot: 'De drang naar onderwijs uit zich eveneens in de tendens het ene diploma na het andere te halen. Ook hier zit weer het streven achter om 'hogerop' te komen en om alle kansen te benutten, welke het verblijf in Nederland geeft. Waarschijnlijk is ook dat jongeren na het behalen van een (nog relatief eenvoudig) diploma zijn teleurgesteld, dat zij daarmee – vooral wanneer zij ouder zijn dan anderen met een soortgelijk diploma – niet een zodanig hoge functie respectievelijk beloning kunnen verkrijgen als zij zich hadden voorgesteld en er dan nog maar een diploma bij zien te behalen'. Er lijkt dus niet alleen bij de ouders, maar ook bij de leerlingen zelf een gebrek aan inzicht in de waardering van de verschillende soorten onderwijs en de bruikbaarheid ervan in de maatschappij. Behalve voorzieningen voor kleuteronderwijs en lager onderwijs in grote woonoorden, welke ver van bestaande Nederlandse scholen afgelegd waren, is er door de Nederlandse overheid eigenlijk geen specifiek beleid gevoerd op het gebied van onderwijs voor Molukse kinderen. Voortgezet onderwijs werd wel gestimuleerd voor veelbelovende kinderen door een beurzenstelsel, dat zoals bijna alle voorzieningen, via het CAZ liep.

Wat al door de Commissie Verwey-Jonker in 1959 werd geconstateerd is in grote lijnen door later onderzoek alleen maar bevestigd: de milieufactor en de taalachterstand worden aan het eind van de jaren zestig door Van Amersfoort (1971, 43–44) nog steeds als belangrijkste belemmeringen voor goede schoolprestaties genoemd. Cornelisse-Koksma registreerde in 1969 nog eens uitvoerig deze taalachterstand en de gevolgen ervan op de schoolprestaties van Molukse kinderen.

Wat betreft schoolkeuze blijkt er eveneens weinig fundamenteel veranderd na tien jaar: de participatiegraad van Molukse jongeren blijkt nog steeds aanzienlijk hoger dan die van Nederlandse jongeren in het voortgezet onderwijs, maar volgens Van Amersfoort mag dat nog geen reden zijn tot optimisme: 'De behaalde resultaten zijn bescheidener dan men op grond van deze tabel, op het eerste gezicht, zou mogen verwachten. Vele Molukse kinderen moeten zich een langduriger inspanning getroosten dan de Nederlandse jongens en meisjes om een zelfde eindresultaat te behalen. Door de waarde aan de schoolopleiding toegekend, zijn zij bereid dit te doen. Maar het betekent niet, wat men op het eerste gezicht zou verwachten, dat zij ook in grote getale aan de hogere opleiding deelnemen' (Van Amersfoort 1971, 45). Het aantal Molukse jongeren dat voortgezet hoger en middelbaar onderwijs volgt blijkt inderdaad slechts 2%, terwijl dat voor Nederlandse jongens 19,2% en Nederlandse meisjes 16,0% is. De situatie in de zeventiger jaren lijkt niet te zijn veranderd, hoewel systematische gegevens en onderzoeken ontbreken. De onderzoeken van Van Wijk (1974) en Bos (1977) bevestigen de hierboven aangegeven tendensen.

Een van de gevolgen van de geringe doorstroming van Molukse leerlingen via het VHMO naar hogere opleidingen is het gebrek aan midden- en hoger kader dat in de Molukse gemeenschap feitelijk vanaf het begin heeft bestaan. Zowel Van Amersfoort als de regeringsnota achten een versterking van een dergelijk kader in de toekomst van groot belang voor de emancipatie van de Molukse gemeenschap als geheel.

De Nederlandse overheid is zich blijkens de recente nota bewust van het bestaan van problemen rond de onderwijssituatie van Molukse jongeren.

In 1964 werd de heer Kuhuwael aangesteld voor de coördinatie van het onderwijs aan Molukse kinderen. De activiteiten van één man moesten echter betrekkelijk beperkt blijven; het ging voornamelijk om het samenstellen van



aanvullend oefenmateriaal voor het beter leren van Nederlands. Later werden ook 'remedial teachers' aangesteld, waarvan er in 1972 16 in Nederland waren (Beekman-Eggink 1972, 198). Taalcursussen voor volwassenen en later ook taalonderwijs op kleuterscholen waren punten van aandacht. In 1978 was het aantal 'extra-onderwijzers' toegenomen tot '25 à 30 voor 35 scholen' (De Problematiek 1978, 46).

In de nota van februari 1978 geeft de regering haar voornemens voor toekomstig beleid te kennen:

- in het kleuteronderwijs zullen extra leidsters worden ingezet;
- overwogen wordt om bij in aanmerking komende kleuterscholen voorzieningen voor Molukse peuters te treffen;
- kleuterleidsters en onderwijzers zullen in de gelegenheid worden gesteld om bijgeschoold te worden voor taalprogramma's;
- ouders zullen gestimuleerd worden om vanuit de lagere school te organiseren cursussen voor Nederlandse taal te volgen;
- de heer Kuhuwael zal het gevoerde beleid en de resultaten daarvan evalueren en aanbevelingen doen voor verder te voeren beleid (door het plotseling overlijden van de heer Kuhuwael in de zomer van 1978 zal de uitvoering van dit voornemen waarschijnlijk sterk vertraagd worden);
- gezien zal worden aan de hand van een lopend experiment in Drenthe of versterking van schoolbegeleidings- en adviesdiensten uitgebreid worden ten einde het deze diensten mogelijk te maken te helpen de relatie tussen het Molukse gezin en de school te versterken;
- verdere maatregelen betreffende het taalonderwijs en het steun vinden in de eigen cultuur (bicultureel onderwijs) worden overwogen.

Omdat via het onderwijs de beste mogelijkheden voorhanden zijn om de sociale positie van de Molukkers op langere termijn te beïnvloeden moet met belangstelling naar een snelle uitvoering van deze voornemens worden uitgezien. De honger naar onderwijs van de jongeren en de motivatie van de ouderen om hun kinderen te laten leren kan mijns inziens gezien worden als een bereidheid tot oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Daar liggen mogelijkheden tot goede samenwerking met de Molukse gemeenschap. Van cruciaal belang is dan óók, dat op het moment dat de jongeren de school verlaten er kansen en mogelijkheden geboden worden. De gedwongen werkloosheid waarin een zeer groot deel van de Molukse schoolverlaters nu vervalt, leidt tot grote frustraties die eventueel politiek gekanaliseerd kunnen worden of tot afglijden naar bijvoorbeeld druggebruik leiden.

### 2.2.5. Sociaal-cultureel beleid

Zoals de regeringsnota opmerkt is dit beleidsterrein één der meest omstredene tussen de Nederlandse *overheid* en de Molukse gemeenschap: 'dit beleid is er in het bijzonder op gericht om de ontplooiing van de Molukkers in de Nederlandse maatschappij te bevorderen, terwijl vele Molukkers soms meer, soms minder uitgesproken een emancipatie in de Nederlandse samenleving niet wensen en daarom het op hen gerichte sociale en culturele beleid als bedreigend ervaren' (De Problematiek 1978, 17).

Van Molukse zijde wordt daartegenover gesteld, dat zij zeker wel emancipatie voorstaan, maar dan als Molukker. Het verzet is juist gericht tegen het klakkeloos overnemen van Nederlandse waarden en begrippen.

De eigen identiteit en ontwikkeling daarvan wordt door vele Molukkers dan ook centraal gesteld (zie o.a. Metekohy 1977).

Tot in 1967 het sociaal-cultureel beleid expliciet werd ondergebracht bij de Afdeling Ambonezen (later Molukkers) van CRM, was het sociale en culturele beleid integraal onderdeel van het totaalpakket dat door het CAZ voor de Ambonezen werd verzorgd. Het rapport van de Commissie Verwey-Jonker adviseerde al in 1959, dat gestreefd zou moeten worden naar meer verantwoor-

delijkheid van de Molukse gemeenschap zelf op kerkelijk, maatschappelijk en sociaal terrein. Van een sociaal-cultureel welzijnsbeleid in de zin, die daar heden ten dage aan gegeven wordt, was in de eerste fase tot het midden van de jaren zestig echter nauwelijks sprake.

Pas in 1969 komt de minister van CRM tot een formulering van een sociaal-cultureel welzijnsbeleid en deze formulering is eigenlijk tot de recente regeringsnota het credo van het beleid gebleven: als hoofddoelstelling gold 'het wegnemen van sociale en culturele belemmeringen die het deelnemen aan de Nederlandse samenleving in de weg staan, waarbij als uitdrukkelijke neven-doelstelling werd genoemd dat de Molukse ingezetenen desgewenst de vrijheid en materiële mogelijkheden dienden te behouden voor de beleving van hun eigen culturele identiteit'. Voor het bereiken van deze doelstellingen heeft de minister van CRM drie uitgangspunten vastgesteld:

1. de normale welzijnsinstellingen van de Nederlandse samenleving behoren ook voor de Molukkers beschikbaar te zijn;

2. de concretisering van het beleid zal voornamelijk op plaatselijk niveau – hetzij door welzijnsstichtingen voor en door Molukkers, hetzij in contact met reeds bestaande Nederlandse instellingen – moeten geschieden;

3. de gemeenten zullen een actieve rol moeten gaan spelen, opdat passender dan voorheen kan worden ingespeeld op de bijzondere behoeften en problemen van de plaatselijke Molukse gemeenschappen (De Problematiek 1978, 16–17).

Kortom, de categoriale benadering diende beperkt te blijven tot specifieke taken en het welzijnsbeleid diende zo veel mogelijk te worden gedecentraliseerd.

Voor dit beleid werd de slogan 'integratie met behoud van eigen identiteit' gehanteerd. De uitspraken van beleidsvoerders in de jaren na 1969 herhalen slechts de hiervoor genoemde uitgangspunten; misschien kan men zeggen dat er nog een kleine accentverschuiving naar inpassing in terug te vinden is: 'Ervan uitgaande, dat de overgrote meerderheid der Ambonezen nog langdurig in Nederland zal verblijven, is het beleid erop gericht te bevorderen dat Ambonezen – als groepering en met behoud van eigen karakter en opvattingen – zich in redelijke mate kunnen inpassen in de Nederlandse samenleving' (Ebbeling 1970, 205). En: doel van het beleid (via opbouwwerk) is 'een goede inpassing en een zekere mate van opgaan in deze samenleving te bereiken. Dit betekent dat het beleid erop gericht is de Molukkers zelf een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid te laten dragen voor hun maatschappelijke en culturele ontplooiing binnen de Nederlandse samenleving. Dit alles onder respectering van hun eigen cultuurpatroon' (Kapsenberg 1973, 11–12).

De decentralisatie-gedachte is later nog verder uitgewerkt in de Knelpuntennota welzijnsbeleid (mei 1974) en de verdere afbouw van de categoriale benadering in het welzijnswerk is verder uitgewerkt in de nota 'Nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw' van december 1975, waarin ook voor etnische of culturele minderheden een benadering in wijk- of buurtverband wordt voorgestaan en gepleit wordt voor versterking van de algemene instellingen voor welzijnswerk, zodat deze ook hun taken voor minderheidsgroepen kunnen vervullen.

Een ander is bij de Molukse gemeenschap niet erg positief ontvangen: het door CRM gevoerde beleid wordt gezien als een poging de Molukkers hun eigen identiteit te ontnemen en tot assimilatie en opgaan in de Nederlandse bevolking te dwingen (zie bijvoorbeeld Metekohy 1977 en Tomasowa 1972). Implementatie van het beleid is dan ook erg moeilijk, omdat, zoals de regeringsnota opmerkt, 'waar het niets kan opdringen, slechts kan aanbieden, het sociaal-cultureel werk afhankelijk is van de bereidheid van die groepen contacten te leggen met de omringende samenleving' (De Problematiek 1978, 40).

Tot op heden heeft het sociaal-cultureel werk dan ook nauwelijks een andere vorm gekregen dan het subsidiëren van 38 Molukse stichtingen. Het ministerie stelt formeel een aantal criteria aan de vormgeving en activiteiten van de

stichtingen (zie De Subsidiëring 1971), maar het lijkt de vraag in hoeverre men werkelijk daaraan streng de hand kan houden. Verwezenlijking van die criteria wordt, wederom volgens de regeringsnota, bemoeilijkt door 'gebrek aan voldoende geschoold personeel uit eigen kring; soms, het gebrek aan belangstelling bij anderen in de plaatselijke gemeenschap voor de problematiek van de Molukse ingezetenen' enzovoort (De Problematiek 1978, 41). Naast subsidiëring van deze 38 stichtingen werd ook subsidie gegeven aan het ICCAN (Interkerkelijk Contact Comité Ambon Nederland te Driebergen), dat onder andere opleiding en begeleiding geeft aan functionarissen van Molukse welzijnsstichtingen. Vanaf 1 januari 1979 zal echter de subsidiëring van het ICCAN niet worden voortgezet.

Naast subsidiëring van deze stichtingen gaf CRM de laatste jaren ook financiële steun aan een aantal projecten en experimenten, vooral daar waar geen welzijnsstichting actief was. Dit maakt het sociaal-cultureel beleid ietwat minder statisch en minder gebonden aan het bestaan van particulier initiatief in de vorm van een stichting.

De nota van februari 1978 is van oordeel 'dat het tot dusver gevoerde beleid voortzetting verdient'. Wat betreft het sociaal-cultureel welzijnsbeleid valt er in de nota dan ook weinig nieuws te beluisteren.

De overheid is de overtuiging toegedaan dat een verbreding van contacten tussen de Nederlandse samenleving en de Molukse gemeenschap actiever bevorderd dient te worden, maar kan slechts toezeggen na te gaan, hoe dit op plaatselijk niveau verwezenlijkt en gestimuleerd zou kunnen worden. Daarin past dan volgens de overheid vooral ook het streven de Molukse gemeenschap méér inspraak te geven op gemeentelijk niveau (zie rechtspositie). Overigens heeft CRM ook zelf getracht vorm te geven aan inspraak: op 26 februari 1976 werd door de minister van CRM het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers ingesteld (bestaande uit vertegenwoordigers van Molukse organisaties) om hem van advies te dienen bij formulering en uitvoering van het welzijnsbeleid.

### **2.3. Bestuurlijke organisatie van het beleid**

De inrichting van de uitvoering van het beleid ten aanzien van de Molukkers in Nederland heeft in de loop van de tijd nogal wat veranderingen ondergaan, die deels ook de weerslag waren (maar dan meestal vrij laat) van veranderingen in beleid.

De periode tot 1970 (of 1967 als men de oprichting van de afdeling Molukkers binnen CRM meetelt) kent een vrij eenvoudig schema van organisatie: de uitvoering van het beleid was in handen van het Commissariaat Ambonezen Zorg (CAZ), dat rechtstreeks ressorteerde onder de minister van Maatschappelijk Werk (later CRM), een eigen begroting had en tot op grote hoogte zelfstandig het beleid uitvoerde. Achteraf (De Problematiek 1978, 19–20) realiseert de overheid zich dat de periode van alleenheerschappij van het CAZ, gezien het veranderde beleid, veel te lang geduurd heeft: 'Het CAZ heeft tegenover de Molukkers een aantal taken en bevoegdheden waargenomen die in de gewone samenleving door andere (gemeentelijke, provinciale en rijks-) diensten worden uitgevoerd. Hierdoor werd het uitzonderlijke karakter van de Molukse bevolkingsgroep onnodig benadrukt. De 'gewone' bestuurlijke organen werden hierdoor in de verleiding gebracht hun verantwoordelijkheden jegens de Molukse ingezetenen af te wentelen op het CAZ'. Feitelijk veranderde er niet zoveel toen 'alle resterende taken van het CAZ' in 1970 aan de afdeling Molukkers van CRM werden overgedragen. Alleen de taken waren sterk verminderd, maar ze bleven in één hand.

In december 1974 werd de Interdepartementale Contactgroep Molukkers, een ambtelijk intern coördinerend en adviserend orgaan, in het leven geroepen (Overzicht interne adviesorganen 1977, D9). De oprichting van dit

coördinerend orgaan lijkt, gezien de samenstelling ervan, vooral ingegeven door toenemende politieke activiteit en radicalisme onder Molukkers. Opvallend is dat de ministeries van Sociale Zaken en Onderwijs en Wetenschappen niet in de contactgroep vertegenwoordigd waren, terwijl de ministeries van Justitie (verantwoordelijk voor strafrechttopsporing en vervolgbare feiten), Binnenlandse Zaken (openbare orde en preventie), Buitenlandse Zaken (relatie met Indonesië), Algemene Zaken (algemene politieke verantwoordelijkheid) en CRM (welzijnsbeleid) wel zitting hadden. In de regeringsnota van februari 1978 wordt aan het bestaan van deze contactgroep niet gerefereerd. Over haar activiteiten is niets bekend.

Inspraak van Molukse kant in het (welzijns-)beleid kreeg voor het eerst vorm bij de instelling van het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers in februari 1976. Dit orgaan adviseert de minister van CRM inzake het welzijnsbeleid voor Molukkers. Het Inspraakorgaan is representatief samengesteld met onder andere 8 leden van de BP, 3 leden die de Zuidoostmolukkers vertegenwoordigen, enzovoort.

In 1976 ook werd de Gemengde Commissie van Overleg Zuid-Molukkers-Nederlanders ingesteld, met een tijdelijke opdracht. De lotgevallen van deze Commissie hebben we hiervoor reeds vermeld.

In de regeringsnota van februari 1978 worden een aantal hervormingen van de huidige beleidsvormings- en uitvoeringsstructuur aangekondigd. Belangrijkste doel van deze nieuwe structuur is de concentratie van taken bij CRM, Afdeling Welzijn Molukkers af te bouwen en te delegeren naar de in aanmerking komende departementen (De Problematiek 1978, 55). Verbreding en intensivering van de beleidscoördinatie zal dan ook noodzakelijk zijn. Gevolg zal zijn dat ook de huidige adviesorganen opnieuw bekeken en ingericht dienen te worden, aldus de nota.

De regeringsnota stelt voor dat de nieuwe uitvoerings- en overlegstructuur er als volgt uitziet:

1. De regering denkt aan de instelling van een *interdepartementale ambtelijke commissie* voor de coördinatie van het beleid onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, waarin verder vertegenwoordigers zitting hebben van de volgende ministeries: Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs en Wetenschappen, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Sociale Zaken, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

2. De reeds bestaande *platformcommissie* (overlegorgaan van gemeenten waarin Molukse woonoorden of woonwijken gevestigd zijn) zal bij uitwerking en uitvoering van het beleid een belangrijke gesprekspartner worden van de centrale overheid.

3. Het overleg met Molukkers op landelijk niveau zal herbezien worden: het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers 'zal in de toekomst zijn arbeidsterrein geleidelijk beperkt gaan zien tot het sociaal-cultureel beleid', omdat CRM een aantal taken zal afstoten. Daarnaast dacht de regering aan het 'instellen van een permanent orgaan van advies en overleg, waarin Molukkers en Nederlanders zitting hebben die deskundig zijn op de verschillende beleidsterreinen waarover dat orgaan zich zal moeten gaan uitspreken' (De Problematiek 1978, 58). Daarbij zou de regering streven naar een zo breed mogelijke samenstelling van de commissie zowel aan Molukse als aan Nederlandse zijde. Overwogen werd het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers eventueel een subcommissie te laten worden van bovengenoemd permanent orgaan van overleg en advies.

Intussen hebben zich na het verschijnen van de regeringsnota een aantal ontwikkelingen voorgedaan. De interdepartementale ambtelijke Commissie waarover in de nota gesproken werd, is enkele maanden na het verschijnen van de nota ingesteld: de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Molukkers (ICOM) waarvan het ministerie van Binnenlandse Zaken het voorzitterschap bekleedt. De structuur en werkwijze loopt geheel parallel aan

die van de eerder ingestelde Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie ten behoeve van Migranten uit Suriname en Nederlandse Antillen (ICBM). De ICOM heeft zelf uitsluitend ambachtelijke vertegenwoordigers. Ze heeft de mogelijkheid om werkgroepen in te stellen rond bepaalde thema's; de werkgroepen adviseren dan de ICOM weer. Een aantal werkgroepen zijn reeds hun werkzaamheden begonnen.

De voorstellen van de regering in haar nota omtrent een nieuw gemengd orgaan voor advies en overleg en eventuele onderbrenging van het Inspraakorgaan bij een dergelijk orgaan hebben in eerste instantie van Molukse zijde zeer veel kritiek ontvangen. Een permanent orgaan voor advies en overleg zou naar de overtuiging van de Molukkers volledig uit Molukse vertegenwoordigers moeten bestaan. Het parlement was, blijkens een motie tijdens het kamerdebat, eveneens deze mening toegedaan en het uiteenvallen van de bestaande tijdelijke gemengde commissie Köbben/Mantouw niet lang vóór het kamerdebat, zal mede hebben bijgedragen tot een dergelijk standpunt. De regering heeft nu toegezegd dat er een overlegorgaan zal komen, dat uitsluitend uit Molukse vertegenwoordigers bestaat.

Ten slotte melden we hier de in mei 1978 door de minister van CRM ingestelde Advies Commissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM). Dit externe adviesorgaan heeft als belangrijkste taak de minister van CRM te adviseren over 'de opzet voor een programma van onderzoek ten aanzien van de positie van culturele minderheden in de Nederlandse samenleving' en daaruit voortvloeiend de formulering van opdrachten voor onderzoek, de verdeling van die opdrachten en de coördinatie van het in opdracht van CRM uitgevoerde onderzoek met soortgelijk onderzoek dat onafhankelijk van CRM wordt uitgevoerd (Instellingsbesluit 17 maart 1978). De taak van de commissie is dus vooral een technische en ligt niet direct op het gebied van beleidsvoorbereiding of uitvoering, hoewel de resultaten van het onderzoek voor beleidsvorming en uitvoering bruikbaar dienen te zijn. De groepering Molukkers is slechts een onderdeel van het totaal pakket van de ACOM, die bestaat uit 7 sociale wetenschappers.

#### **2.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid**

Op de historische achtergronden van het beleid zijn we in het voorgaande voldoende ingegaan. Bij deze conclusies willen we ons beperken tot enkele samenvattende observaties over de beleidsvoornemens van de overheid, het heden ten dage gevoerde beleid en de organisatorische inrichting van de beleidsuitvoering. Deze conclusies worden getrokken vanuit een lange-termijnperspectief: gegeven de sociale positie van de Molukkers in Nederland en de ontwikkeling die wij daarin hebben gesignaleerd en ervan uitgaande dat de grote meerderheid van de Molukkers voor lange tijd (of voor altijd) in Nederland zal blijven, wordt hierna het Nederlandse overheidsbeleid gezien.

##### *Beleidsvoornemens: de regeringsnota*

Het proces van minderheidsvorming, zoals gedefinieerd door Van Amersfoort (1974, 37), is althans bij een groot deel van de Molukse groep in Nederland in de laatste jaren niet tot stilstand gekomen. Politieke acties van radicale Molukse jongeren zijn voor de overheid mede aanleiding geweest om haar beleid ten aanzien van de Molukse groepering in Nederland nog eens te bezien en te herformuleren. Zij heeft dit gedaan in de nota 'De Problematiek van de Molukse minderheid in Nederland' van februari 1978. Inhoudelijk kan men de uitgangspunten en beleidsvoornemens in de nota onderverdelen in dat deel dat betrekking heeft op het politieke streven van de Molukkers in Nederland en dat deel dat betrekking heeft op hun sociale positie in Nederland.

Met betrekking tot het standpunt van de Nederlandse overheid ten aanzien van het politieke streven van een deel van de Molukkers zien we geen

verandering: erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van het Zuidmolukse volk en van de RMS wordt afgewezen; de overheid kan slechts de politieke idealen van de individuele Molukkers respecteren.

Ook steun aan of ondersteuning van het politieke streven van een deel van de Molukse groep wordt afgewezen. Deze uitgangspunten zijn zeer duidelijk en expliciet verwoord. Het principiële uitgangspunt van de overheid lijkt niet alleen geïnspireerd door overwegingen van juridische juistheid en rechtmatigheid, maar ook door de verwachting, dat ingaan op politieke wensen en eisen slechts tot gevolg zou hebben dat deze laatste steeds scherper en verregaander zouden worden en tot verdere escalaties aanleiding zouden kunnen geven.

De conclusie van de Gemengde Commissie van Overleg Zuid-Molukkers-Nederlanders, dat 'de Nederlandse Regering en het Nederlandse volk dienen in te zien en te erkennen dat ook nu nog het streven naar zelfbeschikking van de Zuid-Molukkers mede zijn voedsel vindt in datgene wat de Nederlandse Regering in haar strijd om het zelfbeschikkingsrecht van de gebiedsdelen van Indonesië heeft voorgestaan', vindt in de recente nota nauwelijks vertaling.

Het enige element in het beleid dat in die zin zou kunnen worden geïnterpreteerd, namelijk de bevordering van de dialoog met Indonesië en Molukkers op de Molukken, heeft nooit het karakter gekregen van een politiek gesprek zoals de Molukse leiders dat voor ogen stond.

De huidige activiteiten in dat kader, de oriëntatierizen naar de Zuidmolukse eilanden en Indonesië, gaan van de veronderstelling uit, dat een directe en brede informatiestroom omtrent de economische en politieke realiteit op de Zuid-Molukken verhelderend zal werken bij een reële standpuntbepaling van de individuele Molukker in Nederland omtrent zijn toekomst-oriëntatie.

Voor wat dat deel van het beleid betreft dat gericht is op de positie van de Molukkers in Nederland gaat de overheid er impliciet vanuit, dat de overgrote meerderheid voor langere tijd in Nederland zal blijven en dat een verdergaande integratie dan tot nu toe het geval was, noodzakelijk zal zijn.

Het door haar in het verleden gevoerde beleid wordt in het algemeen redelijk afstandelijk gezien, met erkenning van een aantal fouten, en de gevolgen ervan worden reëel in kaart gebracht. Tegelijkertijd signaleert de nota een aantal mechanismen en processen die zich in de loop van de jaren binnen de Molukse minderheid hebben opgebouwd, die de uitvoerbaarheid van beleid bemoeilijken. De door de overheid in de nota overwogen beleidsmaatregelen hebben tot doel de maatschappelijke achterstand van deze categorie op verschillende terreinen op te heffen. Bezieet men de reeks van in de nota voorgestelde of overwogen maatregelen nauwkeuriger, dan blijkt een streven tot sterkere integratie of in elk geval vermindering van het isolement op essentiële terreinen duidelijk aanwezig te zijn: op het terrein van rechtspositie wordt het streven naar integratie en participatie verder voortgezet door stemrecht op gemeentelijk niveau op lange termijn in het vooruitzicht te stellen en op korte termijn inspraak te realiseren door het stimuleren van gemeentelijke adviescommissies. Wat betreft huisvesting is duidelijk, dat het isolement afgebouwd moet worden door geen nieuwe Molukse woonwijken meer te bouwen of bestaande uit te breiden, maar daarentegen individuele gespreide huisvesting of huisvesting in kleine groepen of gemengde woonwijken te bevorderen. En op de terreinen van arbeid, onderwijs en volksgezondheid wordt een beleid gericht op het opheffen van achterstanden voorgesteld binnen de algemene Nederlandse institutionele kaders en systemen.

Het sociaal-cultureel beleid lijkt in de nota het terrein bij uitstek van de eigen identiteit te zijn geworden, hoewel ook hier door de overheid benadrukt wordt, dat het welzijnswerk sterker aandacht moet geven aan contacten tussen autochtonen en Molukkers.

Bezieet men de relatie tussen het doel, het opheffen van de achterstandssituatie, en de instrumenten dan erkent de nota, dat de beleidsinspanning tot op heden,

met name op de terreinen van onderwijs en werkgelegenheid, onvoldoende is gebleken. Gezien vanuit het perspectief, dat het grootste deel van de Molukse groep blijvend deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving, is de urgentie van doortastende maatregelen op het terrein van onderwijs en werkgelegenheid naar ons oordeel groot. Een grotere investering van de beleidsinspanning, met name in een tijd dat maatschappelijke selectieprocessen sterker dan anders in het nadeel van zwakke (minderheids-)groepen werken, lijkt met het oog op de toekomst noodzakelijk.

#### *Organisatie van de uitvoering van beleid*

Historisch gezien is er parallel aan beleidsombuigingen, een aantal wijzigingen in de uitvoeringsstructuur van het beleid aan te wijzen. Tot 1970 was beleidsuitvoering het monopolie van het Commissariaat Ambonezenzorg, ondergebracht bij het ministerie van Maatschappelijk Werk. Na 1970 nam de afdeling Molukkers van dat ministerie het grootste deel van de resterende taken van het CAZ over; andere vakministeries voerden in het algemeen geen speciaal beleid ten aanzien van de Molukse groepering en de behoefte aan coördinatie werd niet gevoeld.

Pas in 1974 kreeg, naar aanleiding vooral van de acties van radicale Molukse jongeren een beperkte coördinatie gestalte in de ambtelijke Contactgroep Molukkers. De ministeries van Sociale Zaken en Onderwijs en Wetenschappen waren echter niet in de Contactgroep vertegenwoordigd. De recente nota laat er geen twijfel over bestaan, dat men toe wil naar een goed gecoördineerd beleid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin ieder departement op haar eigen werkterrein taken voor haar rekening neemt. In een dergelijk intensief gecoördineerd beleid aan de hand van de in de recente nota uitgezette beleidslijnen wil men tot een consistent beleid komen.

De Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Molukkers (ICOM) werd in het voorjaar reeds ingesteld.

Hoe groot de bijdrage van deze nieuwe coördinatiestructuur aan een betere en efficiëntere beleidsvoering zal zijn, valt nu nog niet te beoordelen.

De vraag naar een goede coördinatie van beleidsactiviteiten op verschillende niveaus (nationaal, regionaal, gemeentelijk) was in de eerste fase van het beleid minder relevant, omdat alle activiteit centraal vanuit het CAZ ook plaatselijk uitgevoerd werd. In de loop van de tijd, vooral met het overgaan van woonoorden naar woonwijken en uiteindelijk met de opheffing van het CAZ, kwamen steeds meer taken in handen van plaatselijke instellingen en instanties. De recente nota constateert ook, dat dat in lang niet alle gevallen soepel verlopen is en dat er op plaatselijk niveau nogal wat schort aan de uitvoering van beleid. Decentralisatie en een groeiende inbreng van lokale overheid op de vormgeving van het lokaal beleid wordt echter in de regeringsnota gehandhaafd en overwogen wordt om de lokale overheid meer faciliteiten ter beschikking te stellen.

#### *Gegevens onderzoek en beleid*

Wetenschappelijke onderbouwing van beleid met systematisch verkregen gegevens en onderzoek is gedurende het laatste decennium steeds problematischer geworden. Met de opheffing van het CAZ en de overgang naar een beleid, dat vrijwel uitsluitend via de welzijnssector verwezenlijkt diende te worden, hield de stroom van tot dan toe tamelijk constant bijgehouden gegevens op. Na het midden van de jaren zestig werden ook onderzoekingen in het veld onder Molukkers steeds problematischer en het onderzoeksklimaat steeds slechter. Gevolg hiervan is, dat zelfs op de meest essentiële punten momenteel slechts met ruwe schattingen gewerkt wordt. Voor een groot aantal maatregelen, die de overheid in haar beleidsnota voorstelt, ontbreekt dan ook feitelijke onderbouwing.

De maatregelen die erop gericht zijn de werkloosheid onder Molukkers, waarvan slechts gezegd wordt dat deze 2 à 3 maal zo hoog is dan het

gemiddelde landelijke cijfer, terug te dringen, kan als duidelijk voorbeeld dienen.

#### *Inspraak in beleid*

Inspraak bij beleidsvorming is pas recentelijk en moeizaam op gang gekomen. Het Inspraakorgaan zag haar terrein van advies beperkt tot sociaal-cultureel beleid en de Gemengde Commissie van Overleg Zuid-Molukkers-Nederlanders had aanvankelijk een tijdelijke en beperkte opdracht die niet direct op beleidsadvisering betrekking had; ze kreeg in de loop van haar bestaan iets meer de functie van algemeer beleidsadviserend orgaan, omdat de overheid haar bij een aantal actuele problemen betrok. Het uiteenvallen van de gemengde commissie heeft het mogelijk uitgroeien van de gemengde commissie tot een permanent adviesorgaan verhinderd.

Hoewel de overheid blijkens haar nota en de verdediging daarvan in de Tweede Kamer sterk voorstander was van een gemengd Moluks-Nederlands advies- en overlegorgaan, heeft zij deze gedachte na de discussie in de Kamer laten varen: er zal een volledig Moluks orgaan komen voor algemene beleidsadvisering. De bemanning van een dergelijke commissie zal echter weer de vraag oproepen op welke wijze de intern steeds meer verdeelde Molukkers in Nederland het beste vertegenwoordigd kunnen worden.

Ondanks het feit dat inspraak van de Molukse groep op landelijk niveau nog in haar kinderschoenen staat en er nog een aantal hindernissen te nemen zijn voordat het nieuwe algemene beleidsadviserende orgaan werkelijk zal functioneren, is de conclusie dat de weg naar inspraak voor de Molukse groep is ingeslagen.

#### **Literatuurlijst**

- 'Ambonezen in Nederland', Rapport van het ministerie van Maatschappelijk Werk, uitgebracht door de Commissie Verwey-Jonker, 's-Gravenhage, 1959.
- 'Ambon vocht...vecht... en blijft vechten'. Eindhoven, 1955.
- Amersfoort, J. M. M. van 'De Molukkers'. In: H. Verwey-Jonker (red.) 'Allochtonen in Nederland'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973. (2e gew. druk) blz. 111–144.
- Amersfoort, J. M. M. van 'De sociale positie van de Molukkers in Nederland'. Ministerie van C.R.M.. Staatsuitgeverij. 's-Gravenhage, 1971.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Immigratie en minderheidsvorming, een analyse van de Nederlandse situatie 1945–1973'. Samson, Alphen a/d Rijn, 1974.
- Amersfoort, J. M. M. van, en W. E. Biervliet 'Criminaliteit van minderheden'. In: *Intermediair*, 5 september 1975.
- Bais, K. 'Het rommelt in de Zuidmolukse jeugdbewegingen'. In: *Jeugdwerk nu*, jrg. 9 (1977), nr. 14 (24 aug.) blz. 4–5.
- Bandell, R. J. G. 'Een poging tot methodisch opbouwwerk in een Amboneze woonwijk'. Scriptie R.K. Sociale Academie, 's-Gravenhage, 1958.
- Beekman-Eggink, J. 'Zuid-Molukkers in Nederland; volk in ballingschap of culturele minderheid?'. In: *T.M.W.* jrg. 32 (1978), nr. 3 (maart).
- Boer, A. W. den 'De Molukkers in Nederland'. In: *Spiegel Historiae*, jrg. 12, okt. 1977.
- Boer, A. W. den 'De republiek Maluku Selatan; Republiek der Zuid-Molukken in Nederland: 1951–1975'. Doctoraal scriptie, Amsterdam, 1976.
- Bouman, J. C. e.a. 'The South-Moluccas, rebellious province or occupied state?'. Leiden, 1960.
- Bouman, J. C. 'De sociaal-psychologische en cultureel-anthropologische aspecten van het Zuidmolukse vraagstuk'. Eindhoven, 1964.
- Bos, C. 'Prestaties en problemen van Molukse leerlingen in het Mavo-onderwijs'. In: *Mens en Maatschappij*, jrg. 52 (1977) nr. 3 blz. 324–341.
- Buikhuizen, W. en H. Timmerman 'Criminaliteit onder Ambonezen'. In: *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 1971, juni.
- Cachet, A. 'De Molukse minderheid in Nederland'. In: *Sociale Wetenschappen*, jrg. 20 (1977) nr. 2 blz. 124–137.
- 'Confrontatie met een kwart eeuw discriminatie van het Zuidmolukse zelfbeschikkingsrecht'. Brochure uitgegeven door Badan Persatuan, 1975.
- Cooley, F. L. 'Ambonese Adat, a general discription'. New Haven, 1962.
- Cornelisse-Koksma, H. G. Y. 'Prestaties op verbale en non-verbale tests bij Ambonese kinderen'. Publikatie uit het laboratorium voor de Psychodiagnostische en Bedrijfs-psychologische Research. Vrije Universiteit, Amsterdam, mei 1969.



- Decker, G. J. 'Republik Maluku Selatan, Die Republik der Süd Molukken'. Verlag O. Schwartz, Göttingen, 1957.
- Ellemers, J. E. 'Minderheden en beleid in Nederland'. In: *Intermediair*, jrg. 14 nr. 13, (31 maart) 1978.
- Giel, R. 'Als Nederlander naast de Zuidmolukkers'. In: *Intermediair*, jrg. 13 (1977) nr. 31 (5 aug.) blz. 13–15.
- 'Gemeente en Molukkers'. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1973.
- Graaf, H. J. de 'De geschiedenis van Ambon en de Zuid-Molukken'. Uitgeverij Wever, Franeker, 1977.
- Graafsmma, T. 'Home is where my heart is; identiteitsproblemen bij 14 Zuidmolukse jongens in Nederland'. Scriptie, Groningen, 1971. Instituut voor sociale en bedrijfspsychologie der Rijksuniversiteit.
- Heeringa, G. 'Amboina-Ambon; een volk in de diaspora'. Lunteren, 1964.
- Hendrik, H. K. 'Ambonezen in Nederland; vreemden maar geen vreemdelingen'. Barneveld, 1975.
- Hintzen, P. 'Nederland en de Zuid-Molukkers'. AO-reeks nr. 1674, 1977.
- Hopmans, J. C. 'Skriptie Sociale Akademie 'Markendaal' m.b.t. de Zuid-Molukse wijk te Breda'. Breda, 1972.
- 'ICCAN-brief'. Maandelijks uitgave van de Stichting Interkerkelijk Contact Comité Ambon-Nederland, Driebergen.
- Jong, J. J. P. de 'Het Zuid-Molukse radicalisme in Nederland: Een emancipatiebeweging?'. In: *Sociologische Gids*, jrg. 18 (1971) nr. 5 (sept./okt.) blz. 413–416.
- Kaam, B. van 'Ambon door de eeuwen'. Uitgeverij In den Toren, Baarn, 1977.
- Kat, P. J. 'Nederland moet Zuid-Molukkers en Indonesië aan één tafel brengen'. In: *Motief*, jrg. 3 (1977) nr. 2.
- 'Kent U ze?' Voorlichtingsdienst Stichting Door de Eeuwen Trouw, Groningen.
- Köbben, A. J. F. 'Zuidmolukkers en de sociale wetenschappen'. In: *Sociodrome*, 1976, nr. 1.
- Knook, G. J. 'Zuid-Molukkers in Leerdam; een poging tot exploratie van integratie tendenties en hun interne en externe hinderpalen'. Leerdam, 1973 (HSA-scriptie).
- Knot, G., H. C. Weltje en A. Kamsteeg 'Wat moeten ze hier?'; Zuidmolukkers op weg naar vrijheid'. Groningen, 1975.
- Knot, G. 'Het Zelfbeschikkingsrecht der Zuidmolukkers'. Groningen, (?).
- Lammers, M. H. R. 'Onderwijs en Molukkers'. Raad voor jeugdangelegenheden in Drenthe, Project Smilde, febr. 1978.
- 'Maluku Selatan, Zuid-Molukken, een vergeten bevrijdingsstrijd'. Uitgeverij De Populier, 1977 (Eindredactie: G. van den Boomen en R. Metekohy).
- Manusama, ir. J. A. 'Om recht en vrijheid, de strijd om de onafhankelijkheid der Zuid-Molukken'. Utrecht, 1952.
- Mariën, M. H. 'De Zuid-Molukkers in Nederland'. Scriptie Amsterdam 1968, Universiteit van Amsterdam (G.U.).
- Mariën, M. H. 'Het Zuidmolukse radicalisme in Nederland, nationalistische of emancipatiebeweging?'. In: *Sociologische Gids*, jrg. 18 (1971) nr. 1, blz. 62–76.
- Mariën, M. H. 'Antwoord aan De Jong'. In: *Sociologische Gids*, jrg. 18 (1971) nr. 5 (sept./okt.) blz. 416–418.
- Mariën, M. H. 'Ambonese jeugddelinquentie'. In: *Delict en delinquent*, 1971 blz. 624.
- Metekohy, R. 'Inspraak of ingreep?'. In: 'Maluku Selatan, Zuid-Molukken, een vergeten bevrijdingsstrijd'. Uitgeverij De Populier, 1977.
- Metiary, S. 'Hoe kan vrede op aarde bestaan zonder gerechtigheid voor alle volken en alle mensen'. Badan Persatuan, dec. 1972.
- 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van het RMS-streven'. Studiedag 11 nov. 1977, Pax Christi Nederland, 's-Gravenhage, 1977.
- Moll, L. O. A. 'Ambonezenprobleem in Nederland'. Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht, jrg. 32 (1977) nr. 5 (sept./okt.) blz. 288–291.
- Mual, M. F. 'Het acculturatieproces van de Ambonezen in Nederland'. Scriptie, V.U., Amsterdam, 1963.
- Mual, M. F. 'Verborgene rassendiscriminatie is erger dan openlijke rassenhaat'. In: *Racisme in Nederland*, 's-Gravenhage, 1972.
- 'Nieuws in het kort'. Nieuwsbulletin van de Republik Maluku Selatan.
- 'Nota van de Badan Persatuan'. Badan Persatuan Rajat Maluku Selatan, 's-Gravenhage, april 1978.
- Nijland, D. 'Ambonezen in het arbeidsproces in Nederland'. Scriptie H.S.A., z.p. 1970.
- Onderzoeksgroep Krisissituaties 'Het Zuidmolukse probleem, erfenis van een kononiaal verleden'. Sociologisch Instituut Amsterdam, dec. 1970.
- 'Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid'. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 11, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.
- 'Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid'. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 14, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- 'Pattimura; werk-verslag 1973–74'. Nijmegen, 1974 (Instituut voor culturele en sociale antropologie; projectgroep Molukkers).

- Penonton, B. 'De Zuidmolukse republiek; schets voor een beschrijving van de nieuwste geschiedenis van het Zuidmolukse volk'. Groningen, 1974 (3e druk).
- Praag, C. S. van 'Het overheidsbeleid inzake allochtone groepen'. In: Allochtonen in Nederland'. Min. van C.R.M., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973 (2e druk).
- Praag, C. S. van 'Molukse jongeren in botsing met de Nederlandse maatschappij; de gevolgen van een beleid'. In: Beleid en Maatschappij, jrg. 2 nr. 12, december 1975 blz. 342-348.
- 'De Problematiek van de Molukse minderheid in Nederland'. Zitting Tweede Kamer 1977-78, 14915, nrs. 1-2, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978 blz. 131.
- Rapport van de studiegroep MASOHI, rapport over hun werkzaamheden in Leerdam. (Onderzoek m.b.t. onderwijs van Molukkers ±1971).
- Rinsampessy, E. P. 'De mogelijke gronden van agressie onder Molukse jongeren'. Kandidaatsscriptie Culturele en Sociale Antropologie, Nijmegen, 1975.
- Rinsampessy, E. P. 'Vrijheidsstrijd Molukse volk als onderdeel van de emancipatiestrijd der onderdrukte volkeren'. In: Landelijk Wereldwinkel Bulletin, nr. 3/4, 1978.
- De Ronde-tafelconferentie, een overzicht van de onderhandelingen m.b.t. het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, het standpunt der Nederlandse regering en de reactie in de Tweede Kamer', Interimrapport Commissie van Overleg Zuid-Molukkers-Nederlanders, historisch overzicht, eerste deel. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, februari 1978.
- Rouwenhorst, W. 'Van vluchteling tot immigrant'. Scriptie, 's-Gravenhage, 1963.
- Schoof, P. J. M. van der 'Een onderzoek naar de relatie tussen identiteitscrisis en radicalisme bij Zuid-Molukse jongeren in Nederland'. Doctoraal scriptie, Tilburg, 1973.
- Sihaya, Tete. 'Mena-Muria; Wassenaar '70; Zuidmolukkers slaan terug'. De Bezige Bij, Amsterdam, 1972.
- 'Stem van Ambon'. Orgaan van de Stichting Door de Eeuwen Trouw, Eindhoven.
- 'TOMA'. Maandelijks orgaan ter ondersteuning van de strijd voor een vrije R.M.S.
- Tomasowa, J. e.a. 'Nederland maakt onze eigenheid bewust kapot'. In: H. Acker, e.a., 'racisme in Nederland', NVSH/COC, Den Haag, 1972.
- Utrecht, E. 'Ambon, kolonisatie, dekolonisatie en neo-kolonisatie'. Van Gennep, Amsterdam, 1972.
- Vandoorne, F. 'Het onafhankelijkheidsstreven van de Zuid-Molukkers'. Doctoraal scriptie, Gent, 1973.
- Verwey-Jonker, H. 'Vreemdelingen binnen onze poort'. In: Intermediair, Amsterdam jrg. 7 (1971) nr. 39 (1 okt.) blz. 1-7.
- Voorden, B. van, E. de Hoog, K. van Leeuwen en H. Versteeg 'Milieu-taal-onderzoek onder de Ambonese leerlingen op de Mavo-scholen'. Gorinchem, mei 1970.
- Wagenfeld, H. 'Molukkers in Nederland'. In: Intermediair, jrg. 7 (1971) nr. 35 (3 sept.) blz. 1-5.
- Wagenfeld, H. 'Criminaliteit onder Ambonezen of het beleid t.a.v. de Molukkers verklaard voor niet-Sociologen'. In: Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 13, 1971.
- 'Wet betreffende de positie van Molukkers; toelichting'. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.
- Wittermans, T. 'Het begrip communicatie-basis bij de analyse van communicatieprocessen'. In: Mens en Maatschappij, 1955, blz. 372-389.
- Wittermans, T. en N. Gist 'The Ambonese national movement in the Netherlands'. In: Social Forces, vol. 40, okt. 1961-mei 1962, blz. 309-323.
- Wittermans, T. en N. P. Gist 'Urbanization and Integration of the Ambonese in the Netherlands'. In: Sociological Quarterly, april 1961, blz. 119-133.
- Wittermans, T. 'Functional Aspects of 'Pela' among Ambonese Refugees'. In: Indonesië, jrg. 8 (juni 1955) blz. 214-230.
- Wijk, E. C. W., van 'Enkultureratie- en akkultureratieproblemen van Zuidmolukse kinderen en jeugdigen'. Scriptie Vrije Universiteit Amsterdam, 1974.
- 'Zelfbeschikking'. Periodiek van de Stichting Door de Eeuwen Trouw, Eindhoven.
- 'De Zuidmolukken'. Periodiek van het Departement van Voorlichting van de R.M.S., Den Haag.
- 'Zuidmolukse tegennota betreffende de R.M.S.problematiek'. (Kabinet van de Zuidmolukse regering in ballingschap), z.j. (1978), 2 p. (zie ook bespreking in T.M.W. 32 (1978), nr. 3).
- 'Zwartboek Assen, september 1977'. Rotterdam, Ordeman 1977. (Uitgave: Landelijk Comité Zuid-Molukken.)

### HOOFDSTUK 3. INGEZETENEN VAN SURINAAMSE EN ANTILLIAANSE HERKOMST IN NEDERLAND: HUN SOCIALE POSITIE EN HET OVERHEIDSBELEID

#### 3.0. Enkele cijfermatige gegevens

Toen Suriname op 25 november 1975 onafhankelijk werd, kregen die personen die in Suriname geboren waren of van Surinaamse herkomst waren, en op dat moment in Nederland gevestigd waren, het Nederlandse staatsburgerschap, tenzij zij er uitdrukkelijk kozen voor Surinaams staatsburger te worden. Slechts weinigen kozen voor het laatste: het overgrote deel van de ingezetenen in Nederland van Surinaamse herkomst heeft derhalve de Nederlandse nationaliteit. Wij duiden deze groep in het vervolg aan met Surinaamse Nederlanders.

Ingevolge het Koninkrijksstatuut van 1954 zijn inwoners van de Nederlandse Antillen Nederlandse staatsburgers. Dat zelfde gold voor Surinamers voor 25 november 1975.

Omdat Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders de Nederlandse nationaliteit bezitten, bestaat er van hen geen systematische registratie zoals die geldt voor vreemdelingen in Nederland. Cijfermatige gegevens voor de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders als groep zijn nauwelijks voorhanden. Zelfs voor het simpele gegeven van de absolute aantallen bestaan slechts berekeningen en schattingen op basis van indirect cijfermateriaal.

Het basismateriaal van vrijwel alle berekeningen en schattingen vormt de statistiek van het migratieverkeer tussen Nederland en Suriname/Nederlandse Antillen. In de onderstaande tabel hebben wij dit gegeven in de vorm van het migratieoverschot per jaar bij elkaar gebracht. De verschillende bronnen geven voor enkele jaren enigszins afwijkende getallen; op de totalen zijn deze afwijkingen echter niet significant.

Tabel 3.1. Migratie-overschot tussen Nederland en Suriname/Nederlandse Antillen: 1951-1978

Jaar	Migratie-overschot Nederland en Suriname	Migratie-overschot Nederland en Ned. Antillen	Totaal (1+ 2)
	1.	2.	3.
1951-1955			113 *)
1956-1960			571 *)
1961-1965			2.197 *)
1966	2.301	1.319	3.620
1967	2.425	815	3.240
1968	2.988	657	3.645
1969	4.370	1.132	5.502
1970	5.558	1.277	6.835
1971	7.466	707	8.173
1972	6.313	1.185	7.498
1973	9.035	1.440	10.475
1974	15.674	1.473	17.147
1975	36.537	2.458	38.995
1976	621	2.131	2.752
1977	1.368	2.469	3.837
1978 **)	1.777	1.064	2.841

\*) Gemiddelde per jaar over dat tijdvak.

\*\*) Alleen de eerste 7 maanden van 1978.

Bronnen: Buitenlandse Migratie 1974, 13.  
 Rapport Werkgroep Migratie 1976, 115.  
 Migratie en Begeleiding 1976, nr. 9, 22.  
 Stafbureau Statistiek van CRM.

Berekeningen en schattingen van het aantal in Nederland verblijvende Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders worden gebaseerd op deze gegevens van de migratiestatistiek, gecombineerd met de uitkomst van de volkstelling in Nederland. Dit laatste gegeven geldt dan als uitgangspunt, en de migratiesaldi van de daaropvolgende jaren worden daar eenvoudigweg bij opgeteld.

**Tabel 3.2. Berekeningen en schattingen van het aantal ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in Nederland: 1960–1978**

Jaar	Ingezetenen van Surinaamse herkomst *)	Ingezetenen van Antilliaanse herkomst *)	Totaal *) (1+ 2)	Bron:
	1.	2.	3.	
1960			12.700	Volkstelling 1960 Rapport Werkgroep Migratie van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk 1976, 18
1964			18.000**)	
1968			30.000**)	Volkstelling 1970 Aanvullende brief op de Nota 1978, Informatieblad nr. 11, 122
1970	28.985	13.630	42.615	
1971	36.521	14.370	50.891	
1972	42.870	15.578	58.448	
1973	51.881	17.181	69.062	
1974	67.617	18.755	86.372	
1975	104.154	21.221	125.375	
1976	104.775	23.352	128.127	
1977	108.143	25.821	133.964	

\*) Exclusief geboorte en sterfte.

\*\*\*) Exclusief geboorte.

Het is duidelijk, dat in bovenstaande berekeningsmethode geen rekening wordt gehouden met geboorte en sterfte binnen de categorie, daarover zijn geen systematische gegevens bekend. Bij berekening of schatting van de factor geboorte doen zich vervolgens weer definitieproblemen voor: moeten beide ouders van Surinaamse herkomst zijn om het kind ook bij de categorie in te delen of is één ouder voldoende, enzovoort.

De uitkomsten van dergelijke berekeningen zijn dan ook telkens anders en de schattingen vertonen ruime marges. De Werkgroep Migratie van de Commissie Muntendam komt voor 1976 op een totaal van 122.000 Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders, waarbij wel rekening is gehouden met sterfte (7,5 pro mille per jaar) maar in Nederland geboren kinderen niet zijn meegeteld (Rapport Werkgroep Migratie 1976, 18). De Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie ten behoeve van Migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen (ICBM) schatte voor 1977 het aantal Nederlandse Surinamers 'dat wil zeggen personen, die hetzij in Suriname, hetzij daarbuiten uit Surinaamse ouders geboren zijn' (Positie van Migranten 1977, 98) tussen de 130.000 en 135.000. Het aantal Antillianen dat zich thans in Nederland bevindt, werd in 1978 door de ICBM geschat op 23.000 (Aanvullende brief op de Nota 1978, 121). Het is niet duidelijk welke maatstaven bij deze laatste schatting zijn gehanteerd: het verschil van bijna 3.000 met de optelling van de migratiesaldi in de vorige tabel is opvallend.

Als wij de laatstgenoemde schattingen van de ICBM aanhouden, komen wij op 153.000 tot 158.000 Nederlanders van Surinaamse en Antilliaanse herkomst.

Daarbij hebben zich sinds november 1975 hoogstwaarschijnlijk enkele duizenden 'illegale' personen met de Surinaamse nationaliteit gevoegd, die na de onafhankelijkheid voor een bezoek naar Nederland zijn gekomen en nog geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Met alle twijfels en voorzichtigheid nemen wij aan, dat een totaal van 160.000 reëel is.

### *Concentratie in grote steden*

Het grootste deel van de immigranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen heeft zich gevestigd, en vestigt zich nog, in de vier grote steden in het westen van Nederland. Onderstaande gegevens zijn schattingen van de Werkgroep Migratie (1976, 123).

**Tabel 3.3.**

	Aantal ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst per 1-1-1975	Vestiging van migranten van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in de jaren 1972-1974
Amsterdam	25.000	9.800
Rotterdam	13.000	5.400
Den Haag	12.500	7.100
Utrecht	4.500	1.500
Totaal in 4 grote steden	55.000	23.800
Totaal in Nederland	81.500	35.300

### **3.1. Ontwikkeling van de migratie uit Suriname en de Nederlandse Antillen, knelpunten en beleid**

Het gezicht van de hier behandelde migratiestroom werd en wordt nog steeds sterk bepaald door de migranten uit Suriname; de omvang van de migratie vanuit Suriname van 1969 tot en met 1975 heeft getalsmatig de groep Antilliaanse Nederlanders op de achtergrond gedrongen. Dit weerspiegelt zich ook in het onderzoek en de literatuur. Slechts in enkele gevallen (Van Amersfoort 1973 en Koot 1977) is de Antilliaanse migratie naar Nederland apart onderwerp van studie geweest.

Binnen de categorie Surinaamse Nederlanders zien wij in de literatuur een vergelijkbare ondervetegenwoordiging van aandacht voor niet-Creoolse groepen. Dit is verklaarbaar aangezien vóór 1970 hoofdzakelijk Creoolse Surinamers migreerden.

Hindoestaanse, Javaanse en andere bevolkingsgroepen in Suriname vertoonden tot die tijd veel minder geneigdheid te migreren.

Wij zijn ons van deze relatieve eenzijdigheid in de literatuur bewust maar wij zullen proberen deze in het onderstaande te vermijden.

#### **3.1.1. Achtergronden en ontwikkeling van de Surinaamse en Antilliaanse migratie naar Nederland**

##### **3.1.1.1. Migratie van Suriname naar Nederland**

De geschiedenis van de Surinaamse migratie naar Nederland is volgens alle onderzoekers (Van Amersfoort 1968, 11; Bovenkerk 1975, 6; Biervliet 1974, 552 etc.) nauw verweven met koloniale tradities van de elite. Vóór de Tweede Wereldoorlog bestond deze migratie naast verlof en terugkeer van de bestuurlijke elite vooral uit studenten en studerende, kinderen van ouders die zich in de loop van de tijd als beoefenaren van een vrij beroep of als ambtenaar in het koloniale bestuur of anderszins hadden weten op te werken. Zij volgden soms studies en opleidingen, die in Suriname niet bestonden, soms ook werd door de ouders voor een opleiding in Nederland gekozen, hoewel die ook in Suriname gevolgd kon worden, omdat een Nederlands diploma hoger stond aangeschreven.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft deze migratiestroom zich op een ruimere schaal dan vóór de oorlog voortgezet. Van Amersfoort voert daar twee redenen

voor aan. Ten eerste was er sprake van een inhaaleffect na de oorlog van migranten, die hun reis naar Nederland tijdens de oorlog hadden moeten uitstellen. In de tweede plaats maakte de welvaartsstijging in Suriname het voor een bredere middenlaag financieel mogelijk om hun kinderen voor een opleiding naar Nederland te sturen (Van Amersfoort 1973). De omvang veranderde dus, maar de aard van de migratie bleef voorhands dezelfde.

Belangrijk, vooral voor latere periodes, is de totstandkoming van het Koninkrijksstatuut in 1954, waardoor Surinamers en Antillianen de jure Nederlands staatsburger werden ('rijksgenoot') en er geen enkele formele belemmering voor hen bestond om naar Nederland te migreren en zich er te vestigen.

In de tweede helft van de jaren vijftig tekent zich volgens de eerder in deze paragraaf aangehaalde schrijvers een langzame verandering af in de aard van de migratie. 'Surinamers uit de middengroepen vormen nu het grootste deel van de migranten, maar arbeidsmigranten beginnen deel uit te maken van de migratiestroom' (Biervliet 1974, 553). Zowel Bayer, Van Amersfoort, als Biervliet vermelden, dat wervingsacties van Nederlandse bedrijven tussen 1956 en 1963 ook een rol hebben gespeeld in de verandering van de samenstelling van de migrantenstroom. Bij geen van de schrijvers wordt echter de omvang en betekenis van deze wervingen verder aangegeven. Wel is men het er over eens, dat de ervaringen van het bedrijfsleven met deze wervingsacties 'minder gunstig waren' (Van Amersfoort 1968, 15) of 'niet bijster gunstig' (Biervliet 1974, 554), hetgeen in de publiciteit breed uitgemeten werd. 'Herhalingen op grote schaal' van deze wervingen bleven uit.

Het totaal aantal Surinamers dat op deze wijze naar Nederland is gekomen, bedraagt niet meer dan enkele honderden.

Wij kunnen hier slechts op summiere wijze ingaan op de oorzaken van de Surinaamse migratie naar Nederland. Het is belangrijk te constateren, dat het met de Surinaamse economie en haar perspectieven voor de toekomst vanaf het midden van de jaren zestig slecht is gesteld. Dit sombere toekomstbeeld en de beperkte schaal van economie en samenleving in Suriname gaf velen het gevoel dat men beter elders zijn kansen op positieverbetering kon beproeven. Kort samengevat zijn dit de belangrijkste afstotingsfactoren (push-factors) die door onderzoekers worden genoemd (Van Amersfoort 1974, 145 e.v.; Bovenkerk 1975, 16 e.v.).

Specifieke factoren voor Suriname versterken de migratiegeneigdheid: binnen Suriname heeft zich in de loop van deze eeuw een massale trek van het platteland naar de stad voltrokken en onderzoekers zien de migratie naar Nederland als een verlengstuk van deze migratie. Praktische factoren en gegevens zoals het regelmatigere en goedkoper worden van vervoer tussen Suriname en Nederland en het minimum aan formele belemmeringen vanwege het Koninkrijksstatuut, bevorderen uiteraard eveneens de trek.

Bovendien bestaat er een reeks van aantrekkingsfactoren (pull-factors) vanuit de Nederlandse samenleving: betere onderwijsmogelijkheden, een ruimere arbeidsmarkt met meer mogelijkheden tot stijging, en sociale zekerheid vormen de belangrijkste elementen.

Een dergelijke optelsom van factoren vormt echter een nogal statisch geheel en verklaart lang niet alles; het zijn meer noodzakelijke voorwaarden voor migratie, maar nog niet voldoende voorwaarden. Een aanvullende benadering van de migratie als een proces met een eigen stuwkracht, verhoogt zeker ons inzicht. Er blijkt dan sprake te zijn van een ketenproces, waarbij de kwartiermakers van het eerste uur de weg bereiden voor meer migranten. Daarbij spelen vele elementen een rol: belangrijk is de wijze waarop de emigranten overkomen bij de achtergeblevenen en de informatie die door de migranten aan het thuisfront wordt overgebracht. Van Amersfoort stelt in 1968 dat 'het in een lange traditie opgebouwde positieve beeld dat de Surinamers zich van het leven in de grote wereld van West-Europa hebben gevormd', van groot belang is voor de migratiegeneigdheid. En dat beeld wordt

door de emigranten in stand gehouden en zelfs versterkt; immers zij willen aan het thuisfront niet te boek staan als mislukte migranten en selecteren de informatie welke zij doorgeven in die zin. Maar vooral ook in praktisch opzicht vormen de eerdere migranten de 'keten', via welke de latere migranten gemakkelijker de sprong naar Nederland konden maken: de Surinamer in Nederland zorgt voor eerste opvang en (provisorische) huisvesting van nieuwkomende familieleden en kennissen, hij bemiddelt eventueel in een arbeidsplaats voor de nieuwkomer. En wat misschien nog belangrijker is, hij financiert in een toenemend aantal gevallen de overkomst van familieleden en kennissen van het in Nederland verdiende geld. Volgens Zielhuis (1973, 1, 25) werd in 1972/1973 in 20% van de gevallen de kosten van overkomst van migranten door familieleden of vrienden in Nederland gefinancierd. Van de emigranten in die zelfde periode beschikte 75% over familie/gezinsrelaties in de eerste graad in Nederland, die voor eerste opvang zorgden. In vrijwel alle gevallen impliceerde dat het afhalen van de nieuwkomer en het zorgen voor huisvesting en in een niet gering aantal gevallen zorgde de reeds gevestigde migrant ook voor 'algemene voorziening in levensonderhoud' en voor werk (Zielhuis 1973, I, 31). Het is vooral dit proces van ketenmigratie dat ertoe heeft bijgedragen dat Surinaamse migranten zo sterk geconcentreerd zijn in bepaalde steden of wijken in steden. (Over de factoren in de Nederlandse situatie die deze concentratie bevordert hebben, zie 3.2.3..) Dit ketenproces is zelfs zo sterk, dat bijvoorbeeld Den Haag is gaan gelden als een vestigingsstad voor Hindoestaande Surinamers en Amsterdam en Rotterdam voor Creoolse Surinamers (Van Amersfoort 1970, 113; Biervliet 1974, 552).

Ten slotte moeten wij hier nog stilstaan bij een externe, politieke factor, die niet zozeer als oorzaak voor de migratie kan worden gezien maar meer als element dat de migratie in de jaren zeventig sterk heeft versneld en heeft doen aanzwellen. Dit betreft de onderhandelingen tussen Nederland en Suriname over de onafhankelijkheid en de voortdurende discussie sinds 1971 in Nederland over een migratiebeperking. De paniekstemming en politieke commotie in Suriname vóór de onafhankelijkheid, waarbij steeds sterker gespeeld werd op de etnische verdeeldheid van Suriname, heeft vooral veel Hindoestaande en Javaanse Surinamers doen besluiten naar Nederland te gaan uit angst voor overheersing door de Creolen na de onafhankelijkheid. Dat de perspectieven in een onafhankelijk Suriname niet door alle Surinamers als hoopgevend werden beoordeeld, en dat de dreiging met het afsluiten van de migratiemogelijkheid door een eenzijdige maatregel van Nederlandse kant, velen vervroegd over de drempel heeft gehaald, wordt algemeen aangenomen. Bovenkerk typeert de paniekstemming in Nederland over de toenemende migratie en de roep om een migratiestop en de daarop volgende massale migratie als een schoolvoorbeeld van een self-fulfilling prophecy (Bovenkerk 1975, 69–71).

En de feiten liegen er niet om: het migratiesaldo groeit van gemiddeld 6.000 in de jaren 1970–1972 via 9.000 in 1973 naar de hoogtepunten van 15.500 en zelfs 36.500 in respectievelijk 1974 en 1975. Op het moment van de onafhankelijkheid heeft ruim een derde van de totale Surinaamse bevolking zich in Nederland gevestigd.

Nadat Suriname in november 1975 onafhankelijk werd is de situatie sterk gewijzigd: zij die op het moment van de onafhankelijkheid in Suriname woonden, kregen de Surinaamse nationaliteit en werden voor Nederland juridisch 'vreemdelingen'. Hoewel formeel migratie vanuit Suriname naar Nederland nog zeer wel mogelijk is, blijkt de migratiestroom bijna volledig opgedroogd. Het aantal retourmigranten naar Suriname is weliswaar hoger in 1976 dan in de voorafgaande jaren (2160 in 1974, 3023 in 1975 en 5143 in 1976), maar deze tegenstroom wordt nog gecompenseerd door een voortzetting van de immigratie op beperkte schaal waarvan wordt aangenomen dat het vooral gezinsmigratie (het herenigen of volledig maken van het gezin in Nederland) is.

Dit brengt ons op een thema dat in het beleid rond Surinaamse Nederlanders controversieel is en zal blijven: terugkeer naar Suriname. De beleidsaspecten zullen wij later behandelen. Hier zullen wij kort aan de orde stellen wat tot nu toe bekend is over de retourmigratie.

Studies omtrent terugkeer hebben tot nu toe een aantal verschillende aspecten daarvan belicht. In een aantal studies (Emid-Danoesastro 1965; Sedoc-Dahlberg 1971) heeft men getracht de voorwaarden voor terugkeer van Surinaamse studenten in Nederland in kaart te brengen. De bereidheid tot terugkeer, afhankelijk van hoe de vraag gesteld werd en hoe conditioneel, blijkt zeker wel aanwezig. En niet alleen bij studenten wordt de wil tot terugkeer beleden, zoals blijkt uit de peilingen van Verwey-Burke (1971) en Bureau Lagendijk (1974).

Het is van belang te weten, dat een groot deel van de Surinaamse Nederlanders gepreoccupeerd is met de mogelijkheden voor terugkeer, op welke termijn of op welke voorwaarden dan ook. Maar het is eveneens belangrijk te weten hoe groot de terugkeer in werkelijkheid is, wie er dan teruggaan, wat de opnamecapaciteit is van de Surinaamse samenleving. Bovenkerk heeft getracht dit complex van vragen te beantwoorden. De feitelijke terugkeer naar Suriname groeit weliswaar in absolute getallen, maar als men de terugkeer relateert aan het aantal in Nederland verblijvende Surinamers dan neemt de 'terugkeerkans' procentueel uitgedrukt af: Vóór 1967 ligt het terugkeerpercentage boven de 12; van 1967 tot en met 1972 zakt dit percentage regelmatig tot een niveau van ongeveer 7; voor de jaren 1973–1976 berekende hij respectievelijk de volgende percentages (Bovenkerk 1978, 3):

1973:	5,1
1974:	4,1
1975:	3,5
1976:	5,1

Bij het percentage voor 1976 kan men nog opmerken, dat terugkeer van een aantal migranten die in 1975 in paniek Suriname ontvlucht waren, tot de hoogte van het cijfer heeft bijgedragen.

Het is, gezien de hiervoor geschetste migratieoorzaken, uiteraard ook niet te verwachten dat er op korte termijn een stroom van migranten naar Suriname terug zal gaan. Immers, de economische omstandigheden en de perspectieven van de Surinaamse economie en samenleving zijn niet wezenlijk veranderd. Bovenkerk stelt vanuit het perspectief van de opnamecapaciteit van de Surinaamse arbeidsmarkt voor Surinaamse retourmigranten, de vraag naar terugkeermogelijkheden en zijn antwoord is niet hoopgevend: 'Voor specialisten op hoog niveau (economen, leraren, ingenieurs en medici) en op middelbaar niveau (boekhouders, HTS.ers, MTS.ers, maatschappelijk werkers en verpleegsters) bestaat nog grote behoefte, maar er is een groot overschot aan lager en ongeschoold personeel'. Daarnaast constateert Bovenkerk, dat er een duidelijk gebrek aan informatie bestaat over het arbeidsaanbod van Surinaamse Nederlanders die willen terugkeren bij werkgevers in Suriname en omgekeerd. En wanneer Surinaamse werkgevers te kiezen hebben uit lokaal aanbod en Surinamers uit Nederland, bestaat er volgens Bovenkerk voor de eersten een duidelijke voorkeur, (Bovenkerk 1973, 44 en 45). Kortom, de kansen op een zinvolle terugkeer zijn niet florissant.

Wie gaan er dan wel terug naar Suriname? Het merendeel van de studenten en in Nederland afgestudeerden uit Suriname, zo wordt door iedereen aangenomen, blijft in Nederland en men spreekt van een 'brain-drain'. En dit ondanks het gegeven, dat er juist voor deze categorie wel zinvolle arbeid in Suriname voorhanden is. En van de grootste groep van diegenen die teruggekeerd zijn, namelijk zij die in Nederland nooit gestudeerd hebben, is het 'opvallend dat zich onder hen minimaal weinig geslaagde migranten bevinden



(...). Het grote merendeel van hen is niet anders dan als mislukte emigrant te beschouwen, sommigen konden geen werk vinden of werden ontslagen, anderen keerden terug vanwege problemen met hun partner, weer anderen keerden terug onder de druk van psychische moeilijkheden, of anderen (Creolen) keerden terug om rituele genezing te halen voor ziekte, die samenhangt met de Creoolse volksgodsdienst, weer anderen keren terug omdat zij zich in Nederland bedreigd voelen door de autochtone bevolking enz.' (Bovenkerk 1976, 93).

De tegenstelling tussen het uiten van de wens tot terugkeer en de feitelijke verwezenlijking ervan is zo scherp, dat Bovenkerk het eerste als een 'ideologie' typeert: men wordt geacht de 'ideologie van terugkeer' althans verbaal te belijden. Dat is volgens hem geen nieuw verschijnsel: 'vanaf de opkomst van het nationalisme onder Surinaamse studenten in Nederland (jaren '50) leeft het idee. Nieuw is, dat onder de druk van de snel verslechterende situatie van de Surinaamse minderheid in Nederland, de terugkeerideologie zich ook onder de lagere strata verbreidt' (Bovenkerk 1974, 560).

### 3.1.1.2. Migratie van de Nederlandse Antillen naar Nederland

De geschiedenis van de Nederlandse Antillen en van de migratie uit dat gebied is geheel verschillend van die van Suriname. Van Amersfoort (1973, 178–190) wijst allereerst op de totaal verschillende economische geschiedenis van de twee gebieden: de Nederlandse Antillen hebben minder een plantage-economie gekend, maar waren veeleer een handelscentrum. De oriëntatie van de Antillen is dan ook altijd veel ruimer geweest: minder op Nederland en meer op de Verenigde Staten en Latijns-Amerika. Koot kenmerkt de situatie aan het begin van deze eeuw op de Antillen als deplorabel: 'een zeer wankele economie, grote armoede onder de meerderheid van de bevolking en een tamelijk omvangrijke emigratie' (naar Cuba en Suriname o.a.; Koot 1977, 49). Na de vestiging van de olie-industrie zowel op Curaçao als op Aruba na 1915 veranderde dit beleid geheel en al: er ontstond een tekort aan arbeidskrachten en de beide eilanden werden krachtige aantrekkingsgebieden voor buitenlandse arbeidskrachten. In de periode 1929–1949 hadden beide eilanden steeds migratieoverschotten en in 1947 was ruim 28% van de Curaçao-bewoners niet-Antilliaan en voor Aruba lag dat percentage zelfs op ruim 43 (Koot 1977, 11, 12). Het jaar 1953 betekende een keerpunt ten kwade voor de eenzijdige economie van de twee grootste eilanden: de olie-industrie begon aan een grootscheepse automatisering en rationalisering van het productieproces.

In het daaropvolgende decennium nam het aantal buitenlanders op de eilanden sterk af en het werkloosheidspercentage toe. Volgens Koot was in 1960 op Aruba het percentage werklozen al 21, waarvan 75% in de leeftijds-categorie tussen 15 en 30 jaar.

Emigratie van de beide grootste eilanden met Nederland als belangrijkste bestemming (en belangrijk deel emigreerde binnen het Amerikaanse continent) was in het begin van de jaren zestig al begonnen, maar kreeg in 1964–1966 een belangrijke impuls door de wervingen van Nederlandse bedrijven op de eilanden. Volgens gegevens van Koot (1977, 17) werden in de periode 1962–1971 een kleine 2.000 arbeiders door Nederlandse bedrijven geworven, waarvan zo'n 1250 tussen 1964–1966. Van Amersfoort geeft hogere cijfers: van 1964 tot 1973 zouden 2500 arbeiders en 500 verpleegsters geworven zijn; de oorzaak van het verschil in cijfers is niet duidelijk (Van Amersfoort 1973). Wel duidelijk is, dat in vergelijking met Suriname de werving vanuit Nederland op de Antillen een veel belangrijker rol gespeeld heeft.

Dit laatste temeer, omdat er vanuit de Antillen niet, zoals vanuit Suriname, een traditie van emigratie naar Nederland bestond. Voor de Tweede Wereldoorlog moet het aantal studenten en studerende uit de Antillen in Nederland zeer gering geweest zijn en volgens Van Amersfoort is de studie-emigratie pas na 1950 op gang gekomen. Naar zijn schatting zouden er in het

begin van de jaren zeventig ca. 350 universiteits- en ongeveer 1350 andere studenten uit de Antillen in Nederland verblijven.

Wanneer wij de saldi van de migratie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen over de periode 1960–1978 bezien en wij er rekening mee houden dat de cijfers voor 1964–1966 sterk zijn beïnvloed door de wervingen, dan zien wij het beeld van een langzaam maar duidelijk toenemende migratiestroom, die voor de laatste drie jaren saldi van boven de 2000 aangeeft.

Deze ontwikkelingen wijzen erop, dat hier een zelfde ketenmigratieproces op gang is gekomen. Wanneer de Nederlandse overheid het aantal Antillianen in 1978 schat op 23.000 betekent dat, dat toch 10% van de Antilliaanse bevolking in Nederland woont. Over de toekomst van deze migratie kan men alleen speculeren. De Commissie-Muntendam is in haar prognose wel erg optimistisch: 'Gezien de geringe omvang van de Antilliaanse bevolking en het in mindere mate gericht zijn van deze bevolking op de Nederlandse samenleving, is echter aannemelijk dat de mogelijk rond deze onafhankelijkheid op gang komende migratiestroom in vergelijking tot die uit Suriname, slechts van beperkte omvang zal zijn' (Bevolking en Welzijn 1977, 75).

Het rapport waarop dit is gebaseerd, gaat er vanuit 'dat ongeacht de wijze waarop de staatkundige verhoudingen tussen Nederland en de Antillen zich zullen wijzigen, er op niet al te lange termijn een migratieregeling zal komen' (Rapport Werkgroep Migratie 1976, 120). Beide stellingen lijken mij tamelijk ongegrond en aan twijfel onderhevig.

Statistieken van het migratieverkeer tussen Nederland en de Nederlandse Antillen geven aan (en wij behandelen de cijfers hier op dezelfde manier als wij eerder voor de Surinamers deden), dat het terugkeerpercentage van Antillianen relatief hoger is dan dat van Surinamers, maar op zichzelf bescheiden. De CRM-statistiek voor 1976 vermeldt 23.352 ingezetenen van Antilliaanse herkomst in Nederland in dat jaar en een terugkeercijfer van 1707. Het terugkeerpercentage komt dus even boven de 7.

Van Amersfoort (1973) constateerde al eerder dat terugkeer bij de Antillianen sterker leeft dan bij Surinamers en voert dat in hoofdzaak terug op het hogere welvaartspeil op de Antillen. Ervaringen met andere categorieën immigranten (mediterrane arbeiders en Surinamers) suggereert misschien eerder dat de migratie uit de Antillen nog wat minder 'gerijpt' is (selectieve migratie naar leeftijd en gezinssituatie), maar dat bij het voortduren van de migratie het terugkeerpercentage snel afneemt. Of de Antillianen dan nog aangetrokken zullen worden door het relatief hoge gemiddelde welvaartspeil op de Antillen, zal afhangen van de vraag in hoeverre de terugkeerders ook kansen krijgen in die welvaart te delen.

### *3.1.2. Ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst in Nederland en het overheidsbeleid*

Ook hier zullen wij trachten de vier factoren die de mate en het karakter van de integratie en daardoor uiteindelijk de positie van de immigranten in de nieuwe samenleving bepalen, te beschrijven (Van Amersfoort 1974, 17–82). Om tot een zo duidelijk mogelijk beeld te komen zullen wij de factoren in een andere volgorde bespreken dan in het vorige hoofdstuk.

#### *1. De individuele immigranten en de mate en de aard van hun aanpassing*

In het voorgaande hebben wij al gesignaleerd dat de Surinaamse migratie van na de Tweede Wereldoorlog naar samenstelling van de emigranten een duidelijke verandering te zien geeft. '...het elite-karakter is verdwenen; niet omdat er minder personen uit de hogere lagen van de Surinaamse samenleving emigreren dan zo'n 15 jaar terug, maar omdat hun aantal is overvleugeld door zowel emigranten uit de midden- als uit de lagere klassen' (Bovenkerk 1975, 81). Hoewel er erg weinig regelmatig gepubliceerd statistisch materiaal bestaat omtrent de samenstelling van de migratiestroom, is deze voor het begin van de

jaren zeventig toch redelijk gedocumenteerd door onderzoeken (Bovenkerk 1975 en 1976; Zielhuis 1971 en 1973; Lamur 1973).

1. Er is een selectie naar *geografische herkomst* binnen Suriname: 95% van de emigranten komt uit Paramaribo en het district Suriname; dat is echter niet zo verwonderlijk, daar ongeveer driekwart van de Surinaamse bevolking in dit gebied woont.

2. Tussen 1962 en 1972 is uit de migratiestatistieken duidelijk het afnemen van het selectieve karakter van de emigratie op de factoren *leeftijd* en *geslacht* waar te nemen. De cijfers van Lamur laten zien dat het aantal afhankelijk relatief toeneemt en dat er steeds meer kinderen en bejaarden naar Nederland komen. Dat valt ook af te lezen uit migratiestatistieken van het CBS (Buitenlandse Migratie 1974, 12).

Voor het geheel valt een duidelijk relatieve toename in de periode 1962 – 1972 te constateren voor de volgende categorieën: (1) kinderen in de leeftijd van 0–14 jaar, meisjes zowel als jongens; (2) vrouwen in de leeftijd van 20–29 jaar; (3) mannen en vrouwen boven 65 jaar.

Een duidelijke relatieve afname is te zien bij: (1) mannen in alle leeftijdscategorieën tussen 15 en 65 jaar; (2) vrouwen in de leeftijdscategorieën van 30–65 jaar.

De verschuiving in deze percentages moeten bijna geheel op rekening van de Surinaamse migratie geschreven worden; wij zullen straks zien, dat de Antilliaanse migratie nog sterk selectief is op deze punten.

De Werkgroep Migratie (1976, 118) heeft de leeftijdsverdeling van migrerende mannen tussen 1972 en 1974 in een grafiek gebracht en vergelijkt deze met de leeftijdsverdeling van mannen in Suriname.

Er blijven nog wel duidelijk verschillen tussen deze beide met name door de oververtegenwoordiging van mannen in de leeftijd van 15–30 en ondervertegenwoordiging van kinderen, maar er is toch duidelijk sprake van een gevarieerde migratie.

Voor wat de verhouding tussen mannen en vrouwen voor de totale Surinaamse en Antilliaanse migratie naar Nederland betreft kunnen wij constateren dat sinds 1968 tot 1974 het aantal vrouwelijke immigranten per saldo steeds iets hoger is geweest dan dat van mannelijke immigranten (Werkgroep Migratie 1976, 115). Wij mogen aannemen dat deze tendensen zich daarna hebben doorgezet en dat wij met Bovenkerk moeten concluderen, dat 'zowel naar geslacht als naar leeftijd (...) de migratiestroom steeds meer een doorsnede van de Surinaamse bevolking is geworden' (Bovenkerk 1975, 81).

3. Wat betreft de *etnische herkomst* van migranten legt Van Amersfoort (1968) een directe verbinding met etnische emancipatie binnen de Surinaamse samenleving. De lichtgekleurde Creolen (en kleinere groepen als Joden en Chinezen) waren in dit opzicht de eersten en zij kwamen ook het eerst naar Nederland. Na de Tweede Wereldoorlog hebben echter in toenemende mate ook de Hindoestanen en andere Creolen een emancipatieproces doorgemaakt en zijn zij in toenemende mate aan de migratie gaan deelnemen. Niettemin was bijvoorbeeld de Hindoestaanse migratie, gezien het feit dat de Hindoestanen de grootste etnische groep in Suriname zijn, tot 1967 slechts een fractie van het geheel: minder dan een kwart van de Creoolse migratie naar Nederland (Bovenkerk 1975, 78). In 1972 lagen deze verhoudingen volgens Zielhuis (1973, I, 9) al aanzienlijk anders:

	Migratie naar Nederland in 1972 vanuit Suriname	Verdeling van de totale Surinaamse bevolking naar etnische groepen: Volkstelling Suriname 1972
Creolen:	53%	31%
Hindoestanen:	27%	37%
Indonesiërs:	5%	15%
Overigen:	15%	17%

In de totale migratiegolf vóór november 1975 zijn Hindoestaanse migranten waarschijnlijk oververtegenwoordigd geweest. Cijfermateriaal is daarover echter niet voorhanden.

4. Bovenkerk meent uit de cijfers van Lamur en Zielhuis de conclusie te mogen trekken, dat de emigranten wat betreft *opleiding, beroep en inkomen* zo niet de spreiding over de gehele Surinaamse samenleving benaderen, dan toch dat er een grote mate van spreiding onder de emigranten te vinden is (Bovenkerk 1975 80–81).

Koot schetst voor de Antilliaanse migratie naar Nederland een heel ander beeld (Koot 1977, 17. e.v.): in de jaren zestig zijn de mannen duidelijk oververtegenwoordigd in de migratie naar Nederland en het punt van ommekeer blijkt voor Curaçao in 1967 en voor Aruba zelfs pas in 1972 te liggen. Wat leeftijd betreft zien wij een zeer sterke oververtegenwoordiging in de leeftijd van 18–24 jaar: Curaçao 1962–1972: 59%; Aruba 1969–1972 zelfs nog bijna 63%. Ook in andere opzichten blijkt de migratie nog 'onrijp': slechts een klein percentage is gehuwd en het grootste deel van de migranten migreert alleen.

Dit alles neemt echter niet weg, dat er tendensen tot verandering over een reeks van jaren aanwezig zijn die wijzen in de richting van een rijping van het migratieproces.

Voor wat de Surinaamse migratie betreft mogen wij al met al concluderen, dat de stroom verscheiden is en voor de Antillen geldt dat de hoogste strata (studenten en studerenden) en de laagste (ongeschoolde en geoefende arbeiders) het gezicht van de migratie bepalen.

Wat kan men nu zeggen over de plaats van deze immigranten in de Nederlandse samenleving, de aard en de mate van hun integratie en hun bereidheid daartoe? Daarvoor moeten wij ons verlaten op studies die in Nederland onder Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders zijn verricht: Bayer 1965, Van Amersfoort 1968, 1970, 1973A 1973B, 1974, Sedoc-Dahlberg 1970, en Biervliet 1975.

'Het verloop van het aanpassingsproces van de individuele Surinaamse migrant is afhankelijk van de uitgangspositie waarin hij zich bevindt', aldus Van Amersfoort (1974, 149). Hij onderscheidt vervolgens drie belangrijke variabelen: (1) opleidings- c.q. beroepsniveau; (2) verblijfsduur; (3) etnische achtergrond. Combinaties van deze drie variabelen geven reeds een grote verscheidenheid. Hij werkt deze variabelen dan uit voor studenten enerzijds en werkenden anderzijds.

Voor de studenten geldt dat ze in de eerste tijd na hun aankomst weliswaar een aantal problemen te verwerken hebben, maar dat het betrekkelijk afgeschermd en vrije milieu en de vooropleiding van deze studenten na de eerste tijd een redelijke garantie voor aanpassing biedt. 'Het opmerkelijke bij het aanpassingsproces in deze toch betrekkelijk afgeschermd categorie is het sterke en blijkbaar onontkoombare karakter daarvan' (Van Amersfoort 1974, 159). En dan gaat het volgens Van Amersfoort niet alleen om cognitieve aanpassing, maar in de meeste gevallen ook ongemerkt om aanpassing op normatief en esthetisch niveau. Vaak blijkt dat pas na het afstuderen, wanneer een beslissing genomen dient te worden over al of niet terugkeer. Op dat tijdstip ziet men volgens Van Amersfoort dan ook de sterkste ambivalentiegevoelens, te meer daar in studentenkring nationalisme en dus terugkeer, verbaal sterk beleden wordt en er na het afstuderen vanuit Suriname ook druk wordt uitgeoefend op terugkeer.

Sedoc-Dahlberg heeft getracht het aanpassingspatroon van Surinaamse studenten iets meer te differentiëren en verklarende factoren te zoeken voor de verschillen in aanpassingspatronen van Surinaamse studenten in Nederland.

De factoren die het sterkst bleken te correleren met de aard van de aanpassing in Nederland en met de vraag of studenten na hun studie al dan niet naar Suriname terug wilden, waren:

1. de politieke oriëntatie van de respondent; linkse studenten bleken veel

sterker op Suriname georiënteerd en pasten zich in Nederland in geringere mate aan en hadden een grotere terugkeerbereidheid;

2. studenten die hun ouders in Nederland hadden, hadden een sterke neiging zich sterk aan te passen, oriënteerden zich weinig op Suriname en vertoonden weinig terugkeerbereidheid.

Opvallend bij dit onderzoek is, dat niet een van de factoren, die typisch op de Nederlandse situatie betrekking hadden (afstotingsfactoren zoals bijvoorbeeld discriminatie of woonsituatie) significant bleken. Dit komt overigens overeen met de conclusies van Bovenkerk in zijn onderzoek over retourmigratie (1976, 92): 'Geen van de afstotende factoren in Nederland, de bedreigde juridische positie van de Surinamers aldaar, de moeite die het kost woonruimte te vinden, de problemen die het vinden en behouden van een passende betrekking opleveren, de moeilijkheid in het Nederlandse schoolsysteem te slagen en de mate waarin men zich er gediscrimineerd voelt, of een combinatie hiervan, géén van deze factoren onderscheidt de terugkeerders echt van degenen, die niet terugkeren'. En in de studie van Bovenkerk geldt dit niet alleen voor studenten, maar ook voor werkenden.

Bij de beoordeling van de aanpassing van de werkenden maakt Van Amersfoort (1973) een onderscheid tussen de 'white collarmigranten' en de (hand)arbeiders. De eersten komen volgens hem vooral naar Nederland vanwege de mogelijkheden tot sociale stijging; in het begin van hun verblijf hier hebben zij nogal moeilijkheden (het vinden van goede huisvesting en de aanpassing aan het werkritme). De meesten van hen slagen echter redelijk, als zij de eerste moeilijke tijd doorkomen.

Voor de arbeiders ligt het echter een stuk moeilijker: zij zijn minder goed voorbereid en weten minder van Nederland en de Nederlandse cultuur. De overkomst is voor hen vaak een schok. Het aanpassingsproces loopt bij hen vaak veel stroever, aldus Van Amersfoort. De mogelijkheden voor deze arbeiders tot sociale stijging zijn vrijwel afwezig, terwijl hun verwachtingen vaak erg hoog gespannen zijn.

Aanpassingsproblemen van de Surinaamse vrouw in Nederland zouden volgens Van Amersfoort geringer zijn dan die van de Surinaamse man; er is een grotere overeenkomst in de verwachtingen van de Surinaamse en Nederlandse vrouw dan dat voor mannen het geval is. Deze globale schets geldt in hoofdzaak voor het Creoolse deel van de Surinamers in Nederland. Migranten van Hindoestaanse afkomst hebben volgens de beschrijvingen van Van Amersfoort (1970 en 1973) méér moeilijkheden met hun aanpassing in Nederland. De culturele verschillen van deze etnische groep met Nederland zijn groter. De belevingswereld van de Hindoeïstische godsdienst, de talloze gewoonten en gebruiken uit het oorspronkelijke moederland, die tijdens hun toch al lange verblijf in Suriname zorgvuldig in stand gehouden zijn en het sterke accent op gezins- en familieverband als onverbreekelijk gegeven, zijn slechts enkele elementen die fundamenteel verschillen van zowel de cultuur van andere bevolkingsgroepen in Suriname als van de Nederlandse cultuur. Daar staat tegenover, dat zij, veel duidelijker dan andere bevolkingsgroepen van Surinaamse herkomst in Nederland, een vast referentiekader bezitten in hun eigen cultuur.

In het algemeen is het beeld dat uit de studies van Bayer (1965) en Van Amersfoort (1968) naar voren komt niet al te somber.

Maar na 1972, wanneer tegelijkertijd bij het doorzetten van de economische crisis de arbeidsmogelijkheden snel slinken en de migratie uit Suriname massale vormen gaat aannemen, verandert de aard en de omvang van de problematiek. Biervliet's beschrijving van de ontwikkeling van de nieuwe 'hossel-subcultuur' onder werkloze jeugdige Surinamers in grote steden in Nederland met zijn elementen van druggebruik, criminaliteit, gewelddadigheid schetst het beeld van de totale marginalisatie en onaangepastheid van een redelijk grote groep van jongeren, die in de Nederlandse maatschappij weinig of geen kansen meer krijgen. Volgens Biervliet (1975, 919) vervallen juist de ongeschoolde jongere mannen uit de laagste inkomensstrata in Suriname na een eerste periode waarin

ze trachten op de arbeidsmarkt of in het onderwijs onder dak te komen, tot dit gedrag. Ze ontwikkelen, zich afzettend tegen zowel de Surinaamse als de Nederlandse samenleving, een eigen gedragscode, die zich kenmerkt door agressiviteit, hardheid en het afwijzen van alles wat geldt als 'gedragingen van blanken'. Op het geheel van de Surinamers in Nederland gezien, zo merkt Biervliet terecht op, is het een kleine, niet-representatieve groep. Dat een dergelijke groep ontstaat mag echter wel als een aanwijzing opgevat worden, dat de problemen van de Surinamers in Nederland sterk zijn toegenomen.

De ICBM is blijkens enkele recente nota's zeer wel bewust van de sterk gegroeide problematiek van met name de jeugdigen van Surinaamse herkomst. Het sterk toegenomen druggebruik onder Surinaamse jeugdigen was in 1977 onderwerp van een advies van de werkgroep Drugs van de ICBM aan de minister van CRM (*Problematisch druggebruik 1977*). De sub-cultuur van de 'Surinaamse junkie', de groep die door Biervliet al eerder gesignaleerd werd, wordt daar als volgt omschreven: 'De sub-cultuur is vooral gebaseerd op lotsverbondenheid en op de her- en ontkenning van de uit Suriname meegebrachte cultuurelementen. Zichtbare elementen, herkenningssymbolen, spelen daarbij een rol, zoals kleding, haardracht, taalidioom, stoer gedrag, wijze van druggebruik enz. Het buitengesloten zijn door de blanke maatschappij versterkt het zwartbewustzijn en het zoeken van aansluiting bij andere negerculturen. Bijvoorbeeld de soulmuziek uit de negergetto's van de V.S. en de reggaemuziek uit Jamaica zijn een uiting van waarden die hen zeer aanspreken.

Politiek ideologisch zoeken bepaalde groepen hun bewustwording en identiteit in de emancipatiestrijd van de Amerikaanse neger en/of in de strijd van de Derde Wereld voor een zich onafhankelijk opstellen tegen de grote mogendheden. Voor de meeste jongeren zijn politieke bewustwording en mobilisering evenwel een (te) moeilijk proces, dat op kortere termijn geen voor de betrokkenen bevredigende resultaten oplevert. De realiteit leert, dat het in deze uitzichtloze situatie gemakkelijker is verslaafd te raken.

Wie terecht komt in de sub-cultuur dient de daar heersende waarden en normen te aanvaarden. De mogelijkheden van levensonderhoud binnen deze sub-cultuur lopen uiteen van onregelmatig werk tot langdurige werkloosheid, van colportage, verkoop van Surinaams eien bij feesten, kaartspelen, gokken, prostitutie, souteneurschap, handel in drugs, zakkenrollen tot winkeldiefstallen. Een levenswijze die gekarakteriseerd kan worden door de poging materiële en immateriële dingen te gelde te maken en ten eigen voordele aan te wenden. Een soort zakelijk instinct, dat in die subcultuur 'hosselen' genoemd wordt. Ook de onderlinge relaties moeten in dit licht gezien worden, waarbij prestige, geld en drugs – de één in relatie tot de ander – een dominerende rol spelen' (*Problematisch druggebruik 1977, 10*).

Het aantal gebruikers van riskante drugs onder jeugdige Surinamers is volgens de nota zeer snel gestegen gedurende de laatste jaren: naar schatting vormen de Surinaamse druggebruikers in 1977 ongeveer 20% van het totaal aantal druggebruikers in Nederland. Dat zou neerkomen op ongeveer 2000 verslaafde Surinaamse jeugdigen geconcentreerd in enkele grote steden.

Een werkelijk effectieve hulpverlening aan deze jongeren, zo concludeert de nota, kan pas plaatsvinden, als de omstandigheden die leiden tot problematisch druggebruik, in de hulpverlening ook wezenlijk kunnen worden veranderd. En dat betekent het aanbieden van reële mogelijkheden voor een behoorlijke huisvesting, werk en kansen voor opleiding.

Dat laatste brengt ons weer op de problematiek, die niet alleen bij problematische druggebruikers speelt, maar bij de totale groep jeugdigen (en voor een groot deel ook voor volwassenen).

De recente nota 'Jeugdige Surinaamse migranten' (1978) van de Studiegroep van de ICBM constateert duidelijk de ontoereikendheid van het huidige beleid: 'De bestaande regelingen voor achterstandsituaties op het terrein van onderwijs, arbeidsvoorziening, vorming, vakopleiding blijken onvoldoende toereikend om de problematiek van de Surinaamse jongeren op die terreinen te verminderen.

Vele maatregelen bereiken deze jonge migranten niet of zijn onvoldoende flexibel om voor hen toegankelijk gemaakt te kunnen worden. Enige bijzondere, aan de Surinaamse doelgroep aangepaste maatregelen bleken noodzakelijk. Maar in het algemeen zijn zij te vaak te beperkt van opzet, te laat gestart of worden alweer bedreigd met opheffing of verminderde financiële steun' (Nota jeugdige Surinaamse migranten 1978, 52). De nota komt dan ook met een reeks van aanbevelingen om daarin verandering te brengen.

Indien wij de Surinaamse en Antilliaanse migratie naar Nederland bezien van iets grotere afstand en deze vergelijken met de uitgangspositie van bijvoorbeeld Molukkers of mediterrane arbeiders, dan mogen wij hier echter niet onvermeld laten, dat de startpositie van de individuele Surinamer en Antilliaan met het oog op een mogelijk aanpassingsproces in een aantal opzichten gunstig is. De kennis van het Nederlands is, althans bij een groot deel van de groep, groter; de rechtspositie van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders is beter dan die van genoemde vergelijkingsgroepen.

Of deze voordelen in startpositie ook werkelijk uitgebaat kunnen worden hangt echter sterk af van de kansen die de Nederlandse samenleving hem geeft; en wat dit betreft is een groot deel van de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders gekomen in een tijd (na 1972) dat er steeds minder te 'vergeven' valt.

## *2. De immigrantengroepering en de door haar in het leven geroepen instituties*

De eigenschappen van de migrantengroepering zijn in wezen reeds onder 1 behandeld. Belangrijk echter is nog eens te constateren dat in vergelijking met bijvoorbeeld de groep Molukkers de term immigrantengroepering in het geval van Surinamers en Antillianen veel minder inhoud heeft.

Voor Surinamers geldt dat het huidige immigrantenbestand in Nederland zeer heterogeen is, zowel naar leeftijd als naar verblijfsduur. Bovendien gelden voor Surinamers nog belangrijke andere verdelende factoren zoals de verschillen in etnische afkomst en in religie. Van een groep in de sociologische zin van het woord is dan ook niet of nauwelijks sprake.

Bij de Surinamers weerspiegelt zich dit bijna perfect in de instituties die door de immigranten in het leven zijn geroepen. Het Creoolse deel der immigranten kent zijn eigen clubs, zijn eigen terugkeerstichtingen. Voor de Hindoestanen geldt min of meer hetzelfde, zij het dat hier meer accent gelegd wordt op cultureel-religieuze organisatievormen. De leden van al deze clubs en verenigingen vormen min of meer losse verzamelingen van netwerken en deze organisaties hebben zelden een groot ledental of grote achterban. De scheiding op etnische grond vindt men tot op zekere hoogte ook nog terug in de Surinaamse Welzijnsstichtingen, hoewel daar samenwerking en overleg onder andere in het 'landelijk platform' al enige jaren op gang gekomen is.

Het gezamenlijk sterker staan tegenover de Nederlandse overheid en de subsidiegever in het bijzonder, heeft daarbij een rol gespeeld.

Een opvallend kenmerk van de Surinaamse organisaties in Nederland is volgens Van Amersfoort de persoonsgebondenheid en daaruit voortvloeiende instabiliteit en het geringe bereik ervan (Van Amersfoort 1974, 159 e.v.). Het ontstaan en voortbestaan van allerlei activiteiten is sterk afhankelijk van bepaalde leidersfiguren. Dit geldt voor zowel de Hindoestaanse als de Creoolse groep (Van Amersfoort 1970 en 1974).

In de geweldige groei van Surinaamse organisaties in Nederland gedurende de laatste jaren is die van organisaties gericht op terugkeer wel opmerkelijk (voor een overzicht van Surinaamse organisaties van verschillende aard zie Jansen 1976, 323).

Vooralsnog lijkt de meest gezamenlijke noemer waarop de organisaties van Surinamers elkaar vinden het zich afzetten tegen het Nederlandse overheidsbeleid te zijn, dat zoals het door vertegenwoordigers van Surinamers verwoord wordt, te sterk op integratie gericht zou zijn, te weinig aandacht heeft voor en

mogelijkheden biedt tot remigratie, te weinig inspraak van vertegenwoordigers van Surinamers in Nederland toestaat in de beleidsvorming en te weinig onderneemt om de achterstandpositie van de Surinamers in Nederland weg te werken (zie bijvoorbeeld: Alternatieve meerjaren-nota 1977, Hendriks 1977, Roseval 1976, Span'noe, laatste jaargangen). Op deze standpunten valt echter wel wat af te dingen (zie 3.2.5.).

### *3 De individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn nieuwkomers op te nemen*

Er zijn aanwijzingen dat er in Nederland nogal wat veranderd is na 1970 wat betreft de houding en het gedrag van de individuele Nederlander tegenover de immigrant en dat de mate waarin de Nederlander bereid is immigranten in de samenleving op te nemen en te accepteren verminderd is.

Natuurlijk zijn er altijd wel geluiden te horen geweest in Nederland tegen de gevaren van immigranten van etnisch en cultureel andere groepen voor 'het eigene van de Nederlandse samenleving, het historisch gegroeide cultuurbezit en het geestelijk erfdeel zoals dat in de geldende waarden en normen tot uiting komt' (Bruyn: 'Het recht op apartheid; inleiding in de Nederlandse problematiek', 1965). En al waren er dan weinigen te vinden die regelrecht voor een systeem van apartheid pleitten, méér waren er die reeds lang voor een stopzetting of sterke beperking van de immigratie en stimulering van terugkeer pleitten (zie bijvoorbeeld het tijdschrift 'Tal en Last'). Tot de zeventiger jaren werden deze stemmen echter in de algemene publieke opinie niet serieus genomen laat staan dat ze weerklank kregen in Nederlands politieke arena.

Toen een sterk toenemende migratie uit Suriname ging samenvallen met de economische recessie in Nederland kreeg de roep om stopzetting van de werving van buitenlandse arbeiders en 'regulering' van de Surinaamse migratie echter wel een omvangrijke echo in de pers en in de politieke arena. Bovenkerk geeft een goed overzicht van de veranderde houding van een aantal bewindvoerders en politici met betrekking tot de Surinaamse migratie naar Nederland:

september 1971: Van Lier en Mommersteeg, leden van een parlementaire delegatie terugkerend uit Suriname, brengen voor het eerst de mogelijkheid van een migratiestop ter sprake

november 1971: Een motie wordt in het parlement aangenomen tot instelling van een ambtelijke commissie uit de drie delen van het Koninkrijk om aanbevelingen te doen over de migratie, met name over de wenselijkheid van een migratiebeperking

april 1972: Minister Engels (CRM) verklaart aan de verzamelde Nederlandse pers dat het instellen van een visumplicht voor rijksgenoten de hoogste prioriteit heeft

december 1972: Minister Van Agt zegt in een interview dat de Grondwet dient te worden veranderd om de migratie te kunnen stoppen.

Uiteraard was een eventuele beperking van toelating toen allang en uitgebreid in de pers aan de orde geweest.

Biervliet c.s. (1975, 337 e.v.) zegt, dat zich vanaf 1971/72 twee duidelijk tegengestelde standpunten hebben uitgekristalliseerd. 'Het eerste wil aan de migratie een halt toeroepen of althans bepaalde categorieën van migranten weren (zoals die geen werk of geen woning hebben of personen met een crimineel verleden) en bovendien retourmigratie bevorderen. Het tweede standpunt accepteert de immigratie zoals deze nu – tot de onafhankelijkheid – plaatsvindt en stelt voor emancipatoire maatregelen te nemen ten einde de vorming van een zwart sub-proletariaat tegen te gaan' (. .). Beide standpunten (. .) zijn in het kabinet Biesheuvel uitvoerig aan de orde geweest en naar aanleiding daarvan werden twee in beslotenheid werkende commissies geformeerd, die beide standpunten tot beleidsvoorstellen zouden concretiseren;



een politieke keuze zou dan later gemaakt kunnen worden. Er kwam een Commissie-Mok, die werd gedomineerd door juristen, en deze moesten een toelatingsregeling uitwerken'.

Tevens kwam er een Commissie-Hendriks, die voorstellen moest doen voor een opvangbeleid. De rapporten van beide commissies zijn nooit openbaar geworden (Biervliet c.s. 1975, 337-338).

Toen het kabinet Den Uyl later haar voorkeur liet uitgaan naar het volgen van de tweede beleidslijn en niet overging tot het eenzijdig opzeggen van het Koninkrijksstatuut bleef er een sterke politieke stroming vóór beperking van toelating en bevordering van terugkeer bestaan, met als meest uitgesproken woordvoerders Drees jr. (D.S. '70).

De openbare discussie van politici over het al of niet beperken van de migratie zal enerzijds deels een afspiegeling zijn van wat er in brede lagen van de Nederlandse bevolking gedacht en gevoeld werd; anderzijds is het aannemelijk dat de publiekelijk door een aantal politici uitgesproken afwijzende houding tegenover verdere migratie naar Nederland van Surinamers heeft bijgedragen tot een méér afwijzende houding van de Nederlander in het algemeen ten opzichte van Surinaamse en Antilliaanse migratie. Zonder dat wij over deze wisselwerking duidelijk kunnen zijn, staat het resultaat wel zo goed als vast.

Biervliet c.s. (1975, 338) maakt melding van het feit, dat 'in 1972 al niet minder dan 2/3 van de Nederlandse bevolking op een desbetreffende vraag in een NIPO-enquête antwoordde voorstander te zijn van een toelatingsregeling naar het model van de beperking van Hollandse vestiging in Suriname'.

Ook andere onderzoeken naar attitudes van Nederlanders ten opzichte van buitenlanders in het algemeen en Surinamers in het bijzonder en registraties van discriminatoir gedrag van Nederlanders tegenover leden van deze groepen wijzen op een verslechtering van het klimaat voor immigranten in de jaren zeventig. Helaas zijn de onderzoekingen zelden of nooit echt vergelijkbaar, zodat wij toch steeds bij vergelijking met interpretaties en indrukken moeten werken.

Onderzoeken in 1968 en 1969 geven nog een tamelijk gunstig beeld van de verhouding autochtonen/allochtonen in Nederland. Bovenkerk vat het attitude-onderzoek door het Nederlands Centrum voor Marketing Analyses in 1968 als volgt samen:

'De eigen groep wordt als gunstiger beschreven dan de vreemde groepen. Onze houding tegenover vreemde groepen blijkt van een neerbuigende vriendelijkheid te zijn. Rassen bleken wij nauwelijks van ongunstige kenmerken te voorzien. (...) Onze opvattingen over langharigen en Turken is echter vrij negatief' (Bovenkerk 1972, 8). Bagley doet in dezelfde tijd in Nederland onderzoek naar rasvoordeel en komt tot vergelijkbare conclusies: Nederlanders bleken op zijn vooroordeel-meting minder racistisch dan Engelsen. Wel bleek er aanzienlijk meer vijandigheid te bestaan tegenover Marokkanen dan tegenover Surinamers (Bagley 1973, 188-207).

Bovenkerk en Bovenkerk-Teerink (1972) hebben zich afgevraagd of en in hoeverre vooroordeel en stereotypering ook in de Nederlandse dagbladpers weerspiegeld wordt (1963-1970) en ook zij bevestigen, dat het met de Surinamers en Antillianen in vergelijking met andere groepen meevalt. 'Er wordt in de berichtgeving over criminaliteit van etnische minderheden in de Nederlandse dagbladpers gediscrimineerd. Dit blijkt duidelijk het geval bij Turken en Marokkanen: hun misdaad verschijnt onevenredig vaak in de krant, en onevenredig vaak op de voorpagina. Het feit dat het om een Turk of Marokkaan gaat wordt onevenredig vaak in de kop boven deze artikelen genoemd. Ook de misdaad van Surinamers en Antillianen komt onevenredig vaak in de krant. Artikelen over hun misdaad verschijnen echter niet vaker op de voorpagina's dan artikelen over de misdaad van Hollanders. De bekende klacht dat als Surinamers en Antillianen bij misdaad betrokken zijn, hun

ationale afkomst vaak in de kop wordt genoemd, blijkt niet gegrond te zijn' (Bovenkerk en Bovenkerk-Teerink 1972, V-VI).

In 1972 werd door de IKOR een serie programma's uitgezonden over etnische minderheden in Nederland en dit werd begeleid door een onderzoek naar de houding van 'de Nederlander' tegenover deze etnische minderheden, waarbij men tegelijkertijd trachtte het effect van de serie programma's op de 'gemiddelde kijker' te registreren. Op beide punten zijn de conclusies van het onderzoek interessant: 'Zonder het bestaande patroon van houdingen en meningen van Nederlanders ten opzichte van deze minderheidsgroepen systematisch te willen (kunnen) beschrijven en het 'vooordeel-gehalte' ervan te willen (kunnen) bepalen, kan worden gesteld dat er alle reden is om aan te nemen, dat substantiële delen van de Nederlandse bevolking er ongefundeerde denkbeelden over deze etnische minderheden op na houden. Deze denkbeelden betreffen een breed veld van aspecten van individuele zowel als groepsgebonden leefwijzen van leden der minderheidsgroepen. Een belangrijke prikkel voor het opbouwen/in stand houden van vooroordelen, lijkt op dit (laagconjuncturele) moment de waargenomen economische concurrentiepositie der minderheidsgroepen ten opzichte van de Nederlanders te zijn' (Houdingen van Nederlanders 1972, 30).

Op de 'social distance scale' in het onderzoek blijken Turken en Zuidmolukkers het meest negatief te scoren, maar dichtbij gevolgd door Surinamers. Op de vraag of gastarbeiders in Nederland zouden moeten blijven of weg moeten, antwoordde 51% dat ze weg moesten, terwijl 10% geen mening had. De argumentatie was voor het overgrote deel het werkgelegenheidsargument. Dezelfde vraag omtrent Surinamers leverde een negatieve reactie op bij 35% van de ondervraagden, terwijl 18% geen mening had. Dit is een eerste conclusie van het onderzoek.

Een tweede conclusie van het onderzoek is met name voor hen, die voorlichting aan de Nederlandse samenleving willen geven over etnische minderheden belangwekkend: 'Personen die een of meer afleveringen van de IKOR-serie zagen, bleken over het algemeen mensen te zijn, die gemiddeld iets genuanceerder dachten over de minderheidsgroepen, dan personen die niet keken. Zij vormen echter slechts een klein deel van het Nederlandse publiek en moeten bepaald *niet* bekeken worden als personen die — in absolute zin — zeer tolerant ten opzichte van dergelijke minderheidsgroepen staan. (. . .). Deze kenschetsing van het kijkerspubliek, ondersteund door de samenstelling naar leeftijd en opleiding ervan (relatief oud, relatief veel kijkers op ULO-niveau) zou een verklaring kunnen zijn voor de *geconstateerde* gegroeide intolerantie ten opzichte van de minderheidsgroepen onder de kijkers na afloop van de serie.

Althans voor zover deze in meningen en standpunten tot uiting komt. De niet-kijkers vertonen gedurende de tijdsperiode dat de serie liep überhaupt minder verandering, maar zeker niet zo systematisch in de richting van verharding der standpunten als de kijkers laten zien' (Houdingen van Nederlanders 1972, 31). Het effect van de uitzending was dus het tegengestelde van wat de makers ervan wilden bereiken.

Het attitude-onderzoek van de N.V v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek in opdracht van Panorama over Surinamers aan de vooravond van de onafhankelijkheid van dat land (november 1975) bevestigt de negatieve tendens, die in het IKOR-onderzoek werd geconstateerd. De 'social distance scale' in dit onderzoek levert sombere resultaten op. 'Over het algemeen genomen scheppen de antwoorden een negatief beeld', zo luidt de conclusie en het onderzoek laat tevens zien, hoe gering de kennis van 'de gemiddelde Nederlander' omtrent de Surinamers en hun land van herkomst is. (Nederland en de Surinamers 1975, 4 t/m 8). Het is wellicht te onderzoeken of een samenhang bestaat tussen deze geringe kennis en de constatering van het IKOR-onderzoek dat inbreng van informatie intolerantie doet groeien en vervolgens de aard van deze samenhang te onderzoeken.

Het onderzoek van Luning naar de houding van de Amsterdamse geüniformeerde politie vergeleken met die van personeelsleden van het Gemeentelijk Vervoer in Amsterdam geeft een kleine aanzet daartoe. Haar centrale vraag in het onderzoek is in hoeverre directe ervaring met Surinamers (als politiefunctionaris) de houding van de ordehandhavers beïnvloedt. Luning vond geen significant verschil in attitude onder politiemensen ten opzichte van Surinamers in een district met veel Surinamers en één met weinig Surinamers (Bijlmer versus Noord). Zij vond trouwens ook geen significant verschil in attitude tussen de Amsterdamse geüniformeerde politie en personeel van het Amsterdamse GVB: daarmee werd wel bewezen dat de Amsterdamse geüniformeerde politie niet méér bevooroordeeld is ten opzichte van Surinamers dan een vergelijkbare beroepsgroep uit de Amsterdamse burgerij, maar tegelijkertijd bleek dat vooroordeel bij beide groepen 'schokkend' sterk was. 'Er zijn bedenkelijke indicaties. Bij 12 van de 66 geïnterviewde politiemannen en bij 7 van de 22 GVB-ers bleek een extreme hostiliteit jegens Surinamers en sommigen deden uitspraken met een onmiskenbaar racistische strekking. Maar deze getallen zijn in dit verband niet zo belangrijk. Ook bij anderen noteerde ik tussen allerlei 'tolerante' uitspraken plotseling stereotypen en rationalisaties die hiermee niet consistent waren. De teneur van Bagley's studie dat vooroordeel jegens gekleurden in Nederland vrijwel geen rol speelt, zal ik na mijn onderzoek niet meer onderschrijven; ik heb dat vooroordeel wél gevonden' (Luning, 1976, 72; zie ook Bovenkerk, 1978, 136–165).

Uiteraard dient men met attitude-onderzoeken, zoals hierboven geciteerd, voorzichtig te zijn; immers binnen de sociale wetenschappen is de discussie nog steeds gaande over de vraag, wat men nu precies meet bij dergelijke onderzoeken en vooral wat de relatie is tussen een attitude (in dit geval een houding gemeten aan verbaal gedrag) en feitelijk gedrag. Op dit laatste punt, feitelijk discriminatief gedrag, is minder onderzoek verricht in Nederland.

Bagley voerde in 1968 in Nederland een aantal situatietests uit waarbij hij een Surinamer, een Joegoslaaf en een Nederlander, wier kenmerken zoveel mogelijk gelijk gehouden werden behalve hun fysiek voorkomen, liet solliciteren op een vacature voor accountant. De Surinamer werd in slechts 18% van de gevallen gediscrimineerd maar de Joegoslaaf in 32% van de gevallen, beiden ten opzichte van de blanke Nederlander. Het aantal observaties rechtvaardigt echter niet het gebruik van percentages: het blijkt om slechts 22 relevante observaties op een totaal van 40 tests te gaan. Soortgelijke tests werden uitgevoerd (60 in totaal) bij het zoeken naar woonruimte. Daarbij lag het aantal gevallen van discriminatie van de Surinamer procentueel iets hoger, maar wel onder het percentage van de Joegoslaaf, die hier ongeveer in dezelfde mate werd gediscrimineerd als bij de eerdergenoemde sollicitaties (Bagley 1973, 208–218).

Over de conclusies die men aan dit alles moet verbinden mag men niet te zeker zijn; het gaat immers om een erg beperkt aantal tests; maar dat er in 1968 ook al gediscrimineerd werd, lijkt wel duidelijk.

Het onderzoek van Bovenkerk (1977, 58–75), die een veel groter aantal vergelijkbare tests deed met sollicitaties voor vacatures op de Amsterdamse arbeidsmarkt in 1976, biedt méér houvast.

Hij vond in 162 tests waarbij een blanke Nederlander en een Surinamer solliciteerden, dat in 74% van de gevallen geen discriminatie kon worden aangetoond; in 22% van de gevallen werd de Surinamer en in 4% van de gevallen de Nederlander negatief gediscrimineerd. Een opmerkelijk verschil met het onderzoek van Bagley is, dat de 'blanke vreemdeling' (Spanjaard) minder gediscrimineerd werd dan de Surinamer: in 116 tests waren de percentages respectievelijk 79, 15 en 4. Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om het meten van discriminatie 'in de eerste lijn', omdat na het eerste contact de sollicitaties niet vervolgd werden.

Rasdiscriminatie komt dus in Nederland wel degelijk voor, is zijn conclusie, maar hij heeft in zijn technisch goed opgezet onderzoek geen eenduidige

verklaring kunnen vinden voor het karakter van de discriminatie. Het verschil tussen de mate waarin op grond van ras (Surinamer) en op grond van etnische afkomst (Spanjaard) werd gediscrimineerd bleek niet significant; discriminatie was dus niet uitsluitend gebaseerd op ras of huidskleur. Het kan ook niet uitsluitend verklaard worden uit culturele opvattingen, want dan zou te allen tijd (dus ook bij schaarste aan bepaalde arbeidskrachten) en op alle niveaus van de arbeidsmarkt (in gelijke mate) gediscrimineerd moeten worden en dat is niet het geval. Op de hogere niveaus van de arbeidsmarkt (kantoorpersoneel) werd gemiddeld zelfs positief gediscrimineerd ten opzichte van Surinamers en vreemdelingen en voor beroepen waarvoor de vraag groter was dan het aanbod werd aanzienlijk minder negatieve discriminatie van Surinamers en vreemdelingen gemeten dan voor beroepen waarvoor de markt 'rustig' was of het aanbod te groot.

Vooraf dit laatste lijkt mij een belangrijk gegeven: leden van etnische minderheden met een geringe opleiding in de laagste beroepsstrata lopen in tijden van moeilijke werkgelegenheid de grootste kansen om negatief gediscrimineerd te worden.

#### *4. De omvangende samenleving en de instituties die zij met betrekking tot de immigranten scheidt; in het bijzonder het overheidsbeleid*

In de jaren zestig was de migratie uit Suriname en de Antillen nog tamelijk beperkt van omvang en werd ze niet als erg problematisch ervaren. Speciale overheidsactiviteit gericht op Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders hier te lande was dan ook beperkt. Binnen het ministerie van C.R.M. bestond een afdeling 'Migrerende groepen', deel uitmakend van de hoofdafdeling Categorieel Opbouwwerk, die zich bezighield met sociaal-cultureel werk voor Antillianen en Surinamers in Nederland.

Het beleidsuitgangspunt, zoals nog in 1969 geformuleerd, was dat 'de assimilatie van de groepen in eerste instantie een plaatselijke aangelegenheid is' en daarom moet ook 'hieraan binnen het kader van de plaatselijke organen voor overleg en advies aandacht worden besteed' (Memorie van Toelichting, CRM Rijksbegroting 1969). In feite kwam het erop neer, dat CRM, zoals ook bij andere minderheidsgroepen gebeurde, particuliere initiatieven afwachtte en wanneer deze zich aandienden, deze eventueel subsidieerden, in de meeste gevallen samen met de gemeente. Deze initiatieven kwamen overigens betrekkelijk laat en manifesteerden zich uiteraard het eerst in de grote steden: Rotterdam (1965, Stichting Sociale Belangen Surinamers), Amsterdam (1967, Welsuria), Den Haag (1969, Stichting voor Surinamers) en Utrecht (1969, Welsuru).

In 1972 waren er volgens het rapport van de Adviescommissie inzake migratie van Surinamers en Antillianen (1972, 35) 5 stichtingen ten behoeve van Surinamers met totaal 19 medewerkers en 5 ten behoeve van Antillianen met totaal 8 medewerkers. Voor beleidsadvisering aan CRM werd in oktober 1966 de Adviescommissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Surinamers in Nederland ingesteld, een extern adviesorgaan onder voorzitterschap van een CRM-ambtenaar. Het is deze adviescommissie (maar zij niet alleen); die in haar adviezen steeds meer ging pleiten voor meer overheidsactiviteit om de geconstateerde achterstandpositie van Surinamers en Antillianen op speciale gebieden (werkloosheid, eerste opvang en huisvesting o.a.) te lijf te gaan. Niet alleen stemmen van onderzoekers aan het eind van de zestiger jaren (Bayer 1965, Van Amersfoort 1968; Roseval 1970) maar ook ambtelijke kringen pleitten voor een sterker interveniërend beleid.

De gemengde commissie van hoge ambtenaren uit Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland, die op aandrang van de motie van parlementariër Th. van Lier werd ingesteld, kwam in 1972 tot de conclusie dat het aan een adequaat beleid ontbrak. 'De Nederlandse samenleving is op onvoldoende wijze ingesteld op een onvoorbereide en ongeregelde binnenkomst van allochtonen

die zich op een of andere wijze onderscheiden van de gemiddelde Nederlander. Juist doordat dit onderscheid bij Surinaamse en Antilliaanse rijksgenoten gekenmerkt wordt door een complex van factoren, zoals huidskleur, vooropleiding, taalbeheersing en gedragspatroon, ervaren zij, meer dan anderen de gevolgen hiervan. De feitelijke situatie in de hele beleidsontwikkeling rond de migratie uit Suriname en de Nederlandse Antillen is dan ook geweest dat men met name op het maatschappelijk vlak geconfronteerd werd met de gevolgen van het ontbreken van aangepaste voorzieningen' (Rapport van de Adviescommissie 1972, 31).

De laatste constatering wordt door de ambtenaren hard gemaakt: het rapport constateert dat er al geruime tijd adviezen liggen van de Adviescommissie voor Contact en Overleg op het gebied van arbeidsmarkt-maatregelen en betere opvang en huisvesting, maar dat daarmee tot dan toe niets gedaan is.

Alleen op het gebied van het welzijnswerk constateert de commissie enige activiteit, maar ook daar is de overheidsactiviteit laag: 'Het welzijnswerk in eigenlijke zin ten behoeve van Surinamers en Antillianen verkeert nog in een opbouwstadium.

De eerste voorzieningen kwamen tot stand toen de situatie reeds gekenmerkt werd door duidelijke problemen' (blz. 34). De karakterisering van het beleid tot dan toe als passief en reactief ligt voor de hand.

Het kritische rapport van de ambtelijke adviescommissie valt bij de aanbieding in november 1972 in een politiek vacuüm: het kabinet is demissionair en laat de zaak liggen voor zijn opvolgers. De formatie van een nieuwe regering duurt lang en wanneer het nieuwe kabinet Den Uyl eerst de meest urgente vraagstukken van een nieuw kabinet heeft aangevat en toe is aan het probleem van de minderheden, wordt het overvallen door de oliecrisis. Intussen had de Commissie-Hendriks in een rapport een nieuwe opvang- en begeleidingsstructuur voor migranten uit de West uitgewerkt, maar ook dit stuk wachtte op behandeling op kabinetsniveau.

Intussen stapelden de problemen zich op, als gevolg van de groeiende stroom migranten uit Suriname; voor hun opvang en begeleiding waren nog steeds geen doortastende maatregelen genomen. De grote gemeenten, die het overgrote deel van de stroom te verwerken kregen, konden het allang niet meer aan en klaagden steen en been.

In 1974 worden dan door het kabinet Den Uyl een aantal politieke knopen definitief doorgemaakt: het uitgangspunt van het beleid wordt, dat er tot de onafhankelijkheid van Suriname geen migratiebeperking zal komen en dat een integraal beleidsplan voor opvang en begeleiding van rijksgenoten, dat in feite al uitgewerkt was door de Commissie-Hendriks, zo snel mogelijk zou moeten worden uitgevoerd. Dat impliceerde dat de overheidsactiviteit vanaf dat moment aanzienlijk meer taken zou omvatten dan tot dan toe het geval was geweest en dat er een geheel nieuwe uitvoeringsstructuur zou moeten komen voor het voorgenomen beleid. Hóe dat nieuwe beleid er precies zou uitzien, was voor de buitenstaander niet meteen duidelijk, omdat het rapport van de Commissie-Hendriks niet openbaar was.

Het meest zichtbaar aan het nieuwe beleid was de nieuwe organisatiestructuur, zowel in beleidsvoorbereidend als in uitvoerend opzicht: in juni 1974 werd door de minister van CRM de Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördinatie ten behoeve van Rijksgenoten ingesteld (ICBR: na de onafhankelijkheid van Suriname veranderde 'Rijksgenoten' in Migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen': ICBM). De commissie kreeg een niet-ambtenaar met grote bestuurlijke ervaring als voorzitter maar bestond verder uit hoge ambtenaren van alle ministeries die functioneel te maken hebben met Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders: de ministeries van CRM, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Financiën en het kabinet voor Antilliaans-Nederlandse Zaken. De taken van de commissie, die adviseert aan de coördinerend minister

(van CRM), werpen een licht op de belangrijkheid van de commissie en op de hoofdlijnen van het later te voeren beleid:

1. de coördinatie van werkzaamheden van ministeries ten behoeve van in Nederland wonende Surinamers en Antillianen; het signaleren van problemen in de woon-, werk- en leefsituatie van deze migranten en het aandragen van oplossingen daarvoor;

2. de totstandkoming en realisering van meerjarenplannen te bevorderen;

3. voorstellen te doen tot bevordering van de remigratie van rijksgenoten, mede gericht op de ontwikkeling van Suriname en de Nederlandse Antillen (Overzicht interne adviesorganen 1977, N26).

De ICBM heeft de mogelijkheid om werkgroepen in te stellen die zich bezighouden met deeltaken en die dan aan de ICBM adviseren. In deze werkgroepen binnen de ICBM voor (1) Onderwijs, (2) Vorming, Arbeids-gewenning en Arbeidstraining, (3) Algemeen Beleid en (4) Remigratie.

In het beleid te realiseren door vertegenwoordigers van deze groepen (meestal stichtingsfunctionarissen) daarin op te nemen. Eind 1975 bestonden reeds werkgroepen binnen de ICBM voor (1) Onderwijs, (2) Vorming, Arbeids-gewenning en Arbeidstraining, (3) Algemeen Beleid en (4) Remigratie.

Later kwamen daar nog de volgende bij: (5) Religieuze Begeleiding, (6) Drugs, (7) Huisvesting en (8) Positie van Surinamers in Nederland. (Belangrijkste bronnen voor het voorgaande en navolgende zijn: Tweede Kamer, De Migratie en Begeleiding van Rijksgenoten 13.254, nrs 1–24, 1974–1977 (verslagen van gesprekken van beleidsvoerders met de bijzondere kamercommissie voor de migratie en begeleiding van Surinamers en Nederlands-Antillianen: hierna af te korten TK 13.254, ...); en 'Surinaamse en Antilliaanse Migratie naar Nederland', informatieblad van de ICBM, af te korten: Informatieblad nr ...).

De eerste zorg van de ICBM was de opvang en huisvesting van de aanzwellende stroom migranten uit Suriname: een 'gespreid vestigingsbeleid'. Een eerste formulering van dit nieuwe beleid vinden wij in een bijlage aan de bijzondere kamercommissie (TK 13245, nr. 1, blz. 7): 'Het beleid is gericht op verantwoorde vestiging van rijksgenoten o.a. door middel van spreiding van de migranten op basis van vrijwilligheid. Onder 'spreiding' wordt niet alleen verstaan gespreide vestiging over het hele land, maar ook gespreide vestiging binnen de Randstad en binnen de steden, in nauwe samenwerking met gemeenten en particuliere organisaties. Bij de realisering hiervan zal een optimaal compromis moeten worden gevonden tussen de wensen en mogelijkheden van de migrant, mogelijkheden van huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs en maatschappelijke begeleiding'.

Binnen het ministerie van CRM wordt dan op advies van de ICBM in het najaar van 1974 tijdelijk (n.l. tot 1980) het Centraal Bureau Uitvoering Vestigingsbeleid Rijksgenoten (CB) ingesteld, dat per 1 januari 1975 actief wordt.

De eerste taak van het CB is de onmiddellijke opvang van de stroom Surinamers in opvangcentra om deze dan later definitieve huisvesting aan te bieden, waarbij boven geciteerde beleidsdoelstelling in acht genomen dient te worden. Tevens wordt de herhuisvesting van reeds in Nederland wonende rijksgenoten, die zich elders willen vestigen als taak van het CB genoemd. Ten slotte zou het CB tijdelijk ook de nazorg en begeleiding op zich nemen van hen voor wie het bureau in de huisvesting bemiddeld had of die nog in de opvangcentra van het CB waren opgenomen.

Het CB is duidelijk opgezet als een slagvaardig instrument: het krijgt een eigen en open budget en nogal wat bevoegdheden. Voor de directe opvang richt het CB een drietal centra voor eerste opvang in Nederland in, vanwaar de immigranten voor tijdelijke huisvesting in contractpensions worden geplaatst, die door het CB gezocht en gecontracteerd worden. Voor definitieve huisvesting wordt dan later bemiddeld. Het ministerie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening tracht gemeenten en woningbouwcorporaties aanvankelijk op basis van vrijwilligheid te overreden om huisvesting voor rijksgenoten ter beschikking

te stellen. Daarbij wordt aanvankelijk beroep gedaan op gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, in het kader van de gedachte van 'gebundelde deconcentratie'. De belangrijkste ratio achter de spreidingsgedachte in het algemeen is de ontlasting van de grote steden in de Randstad. Wanneer blijkt dat een oproep op basis van vrijwilligheid onvoldoende aanbod oplevert, wordt de 5%-regeling (indertijd ook gebruikt bij de huisvesting van repatrianten uit Indonesië) van toepassing verklaard: 5% van alle met rijkssubsidie gebouwde woningwetwoningen moeten gereserveerd worden voor rijksgenoten (Zomerdijk 1974, 1976 en 1977).

Naast deze specifieke maatregelen op huisvestingsgebied worden ook op andere gebieden maatregelen genomen. Ter verbetering van de kansen van de nieuwgekomen migranten worden een aantal reeds bestaande maatregelen ook voor hen van toepassing verklaard: de migratie-regeling 1971, de 30% loonkostenregeling van 1973. Tevens worden nieuwe initiatieven ontwikkeld speciaal gericht op de nieuwe groep: tien speciale arbeidsbemiddelaars zullen worden aangesteld, test en trainingcentra zullen worden opgericht en scholing in bedrijven zal bevorderd worden. Op het gebied van onderwijs worden speciale maatregelen overwogen: toekenning van extra leerkrachten aan scholen met veel Surinaamse en Antilliaanse kinderen, subsidiëring van het Bijlmerproject van het Advies- en Begeleidingscentrum in Amsterdam enz. (TK-13254, nr. 1, 7-12).

De voornemens en de wil om de problematiek aan te pakken, zo kunnen wij constateren, zijn er dus wel, maar het was toen al laat. In het verslag van de vergadering van de bijzondere kamercommissie van 12 november 1975 lezen wij: 'De minister zette uiteen dat de enorme toename van het aantal migranten uit Suriname alsmede het grote aantal aanmeldingen bij het Centraal Bureau Uitvoering Vestigingsbeleid Rijksgenoten (CB) tot aanzienlijke problemen bij de opvang en begeleiding hebben geleid. In tegenstelling tot de in het begin van dit jaar gekoesterde verwachtingen zal het aantal migranten over 1975 omstreeks 40.000 bedragen (tegen 20.000 over 1974). Van de migranten meldde zich in de laatste weken ongeveer 50% aan bij het CB (tegen 20% in het begin van het jaar). In de opvangcentra bevinden zich momenteel 6500 personen. Tegen het einde van dit jaar zal er opvanggelegenheid moeten zijn voor naar schatting 9 à 10.000 mensen. Het hoeft geen betoog, dat het steeds moeilijker wordt nieuwe accommodatie te vinden' (TK-13.254, nr. 8 1). Het CB had toen 90 opvangcentra gecontracteerd. Een interview met De Vos (voorzitter ICBM) en Breddels (directeur CB) in De Nederlandse Gemeente liet duidelijk zien, dat er van planmatig werken weinig sprake meer kon zijn: 'De overweldigende stroom binnenkomende rijksgenoten heeft volgens de heer De Vos alles overschaduwd, ook de goede bedoelingen van sociale begeleiding en het streven om vestiging in gemeenten waar onvoldoende werkgelegenheid is tegen te gaan. Er kwamen er drie keer zoveel als er waren verwacht. Bovendien kwamen er teveel tegelijkertijd. Het spreidingsplan is daardoor in de knel gekomen' (...). 'Elke gemeente waar wordt gebouwd, is – aldus de heren De Vos en Breddels – in beginsel kandidaat voor vestiging van rijksgenoten.

Het maakt niet meer uit of de arbeidsmarktsituatie er goed of slecht is of dat de gemeente meer of minder dan 25.000 inwoners telt' (Zomerdijk 1975, 561). Per november 1975 was voor 2000 migranten door het CB huisvesting buiten de 4 grootste gemeenten bemiddeld; 13.500 personen wachtten nog op bemiddeling. Per eind 1975, wanneer de migratiestroom tot stilstand is gekomen, kan de balans worden opgemaakt: er waren 94 opvangcentra, waar ongeveer 7500 personen onderdak hadden. Bij het CB staan 15.000 aanvragen voor bemiddeling (TK 13.254, nr. 9). In het verslag over 1975 en de beleidsvoornemens voor 1976 (TK 13.254, nr. 9; Informatieblad, nr. 6) worden achteraf de beleidsdoelstellingen voor 1975 nog eens op een rij gezet en voor 1976 gehandhaafd:

1. de ontvangende samenleving moet inzicht krijgen in de leefwijze en de achtergronden van de migranten. Gemeentelijke instanties en plaatselijke

organisaties die met deze hun onbekende groep in aanraking komen, moeten daarover geïnformeerd worden;

2. migranten dienen informatie te krijgen over de – voor hen nieuwe – Nederlandse samenleving;

3. migranten behoren gelijke kansen te krijgen als de autochtone bevolking op een menswaardig bestaan en een evenwichtige ontplooiing;

4. mogelijkheden om te remigreren dienen te worden onderzocht, respectievelijk geschapen.

Men kan stellen, dat de overheidsactiviteiten in 1975 overheerst werden door de praktische problemen van directe opvang en onderbrenging. Enkele belangrijke oorspronkelijke doelstellingen, de 'gebundelde deconcentratie' en de doelstelling om alleen dáár rijksgenoten te vestigen waar voor hen arbeidsmogelijkheden, onderwijsfaciliteiten en andere basisvoorzieningen voorhanden waren, werden naar de achtergrond geschoven. De beleidsvoornemens voor 1976 ademen derhalve meer de sfeer van achterstand inhalen en langzaam uitbreiden van extra faciliteiten.

In maart 1977 biedt de minister van CRM als beleidscoördinerend minister een beleidsnota aan aan de Tweede Kamer: 'De Positie van Migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn'. Op deze nota was reeds lang aangedrongen; het tot stand komen ervan werd echer lange tijd vertraagd door de overvloed aan praktische werkzaamheden van de ICBM. De uitgangspunten voor een beleid op lange termijn, die daarin geformuleerd worden, bevatten feitelijk geen nieuwe elementen, slechts de formulering is soms wat gewijzigd. Samenvattend zijn deze uitgangspunten:

1. 'De regering gaat er bij haar beleid vanuit, dat een groot aantal Nederlanders uit Suriname zich blijvend hier heeft gevestigd'.

2. 'Sommigen overwegen om terug te gaan naar Suriname. Voor hen, die daartoe de wens te kennen geven streeft de regering ernaar om in overleg met de Surinaamse regering zodanige faciliteiten te scheppen, dat mogelijkerwijs bestaande belemmeringen worden weggenomen of verhinderd'.

3. Diegenen die blijven dienen ingepast te worden in de Nederlandse samenleving; 'met deze inpassing wordt dan bedoeld het proces, waarin de migranten, op grond van eigen vermogens en aspiraties de kansen krijgen om zich een eigen plaats in de samenleving te verwerven en daarin met andere groeperingen op aanvaardbare wijze te functioneren'; hen moeten dezelfde kansen op maatschappelijke ontplooiing ter beschikking staan, die Nederlandse ingezetenen hebben.

4. Om dit te bereiken is een programma voor welzijnswerk in engere zin niet voldoende; de voorwaarden die gerealiseerd moeten worden om een gelijkwaardige positie van de Surinamers in de Nederlandse samenleving te bewerkstelligen kunnen alleen geschapen worden door 'de inspanning van vele departementen, van lagere overheden en particuliere organisaties'.

5. Inschakeling van gemeenten bij de beleidsuitvoering en een benadering in de hulpverlening waarbij ook algemene dienstverlenende instellingen waar mogelijk betrokken worden, staat de overheid daarbij voor ogen; 'Om de gestelde beleidsdoeleinden te bereiken zal met name aandacht besteed worden aan de plaatselijke omstandigheden, waarmee de Surinamers te maken hebben. Het zal noodzakelijk zijn de voormalige rijksgenoten als plaatselijke ingezetenen volledig te aanvaarden.

Voor hun welzijn dragen de lokale overheden en instanties als eerste verantwoordelijkheid. Plaatselijk, dus dicht bij de burger, kan men nu eenmaal beter dan vanaf rijksniveau beoordelen, of bepaalde ingezetenen al dan niet een zelfde positie innemen en een zelfde behandeling krijgen als anderen. Meer dan voorheen zal aan de lokale overheid gevraagd worden in overleg met betrokken organisaties in de samenleving, aan te geven welke maatregelen plaatselijk getroffen moeten worden om de gestelde beleidsdoeleinden te bereiken'. En over de keuze categoriaal of algemeen: 'Instellingen die aanvankelijk zowel door migranten als niet-migrantten werden geleid, zijn



gaandeweg uitsluitend een aangelegenheid van ingezetenen van Surinaamse herkomst geworden. Door deze situatie is de subsidiërende overheid voor een dilemma gesteld. Enerzijds is zij van mening, dat bestaande niet-categoriale instellingen hun taken moeten kunnen vervullen voor alle ingezetenen. Voorts dat er geen grond is voor de opvatting, dat Surinaamse ingezetenen een exclusieve gemeenschap zouden vormen, die aparte voorzieningen nodig heeft. Anderzijds erkent zij, dat de bestaande Surinaamse welzijnsstichtingen noodzakelijk waren en voor een zekere tijd nog zijn, gegeven het bestaan van het eerder genoemde vacuüm. De regering is van mening, dat, afhankelijk van de plaatselijke situatie, telkens moet worden bezien, in hoeverre de belangenbehartiging van de Surinaamse Nederlanders op dit punt kan worden overgenomen door algemene instellingen' (Positie van Migranten, Informatieblad nr. 9, 89-91).

In haar 'Aanvullende brief op de nota' (Informatieblad, nr. 11, juli 1978) komt de minister van CRM nog eens uitdrukkelijk terug op het vraagstuk van de categoriale versus de algemene benadering van de problematiek van de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders naar aanleiding van met name de kritiek van de Welzijnsstichtingen op de nota van 1977 (voor die kritiek zie 3.5.5.). Het eerder ingenomen standpunt wordt in die brief genuanceerd: 'De signalerende, pleitbezorgende en groepsbelangen behartigende functies van de welzijnsinstellingen voor Surinamers zal nodig en nuttig zijn zolang nog niet de situatie bereikt is, dat inwoners van Surinaamse herkomst vanzelfsprekend als gelijkwaardige medeburgers worden bejegend'. Voor de functies die liggen op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening of van het sociaal-cultureel werk spreekt zij nog steeds een voorkeur uit voor onderbrenging bij bestaande (specialistische) organisaties die dan ook voorzien moeten worden van de nodige deskundigheid om deze taken ook voor leden van minderheids-groepen te kunnen vervullen. Maar de weg naar een dergelijke situatie dient voorzichtig bewandeld te worden: 'Vooralsnog zal ernaar worden gestreefd plaatselijke samenwerkingsverbanden te stimuleren waar deze mogelijk zijn en pas dan besluiten ten aanzien van subsidiëring te nemen, wanneer èn de algemene instellingen èn de categoriale instellingen èn het gemeentelijk bestuur ter plaatse een goede en werkbare overeenstemming hebben bereikt'. De regering stelt zich daarbij dan ook geen tijdslimiet voor ter zake van een eventuele overname van taken door algemene instellingen.

Een korte beschouwing behoeft hier nog het Nederlands remigratiebeleid. Al eerder hebben wij vermeld dat zowel in ruime Nederlandse kring (met name de vroegere voorstanders van migratiebeperking) als door Surinaamse migranten in Nederland de laatste jaren is aangedrongen op een voortdurend remigratiebeleid. Beleidsnotities vermelden ook steeds als uitgangspunt dat voor diegenen die dat wensen, remigratie mogelijk moet zijn en dat de Nederlandse overheid daaraan steun moet verlenen, hoewel de overheid er sinds 1974 duidelijk vanuit gaat dat het grootste deel van de migranten zich blijvend in Nederland zal vestigen.

Vrijwel direct na de onafhankelijkheid van Suriname werd in januari 1976 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan wie het remigratiebeleid gedelegeerd was, het Interdepartementaal Overleg inzake Remigratie naar Suriname (Commissie-Van Dam) ingesteld, die tot taak kreeg het ambtelijk dan wel ministerieel overleg met Suriname over de remigratie voor te bereiden. Het Nederlandse uitgangspunt inzake remigratie was, dat zonder duidelijke medewerking van de Surinaamse regering geen zinvol remigratiebeleid gevoerd kon worden.

Voor Surinaamse Nederlanders die op eigen gelegenheid en buiten een remigratieplan om willen terugkeren naar Suriname is de mogelijkheid voorhanden: 'Bij de toescheidingsovereenkomst van nationaliteiten is tussen beide regeringen het onvoorwaardelijke recht tot blijvende vestiging in Suriname en het aannemen van het Surinaamse staatsburgerschap geregeld voor ieder, die in Suriname geboren is of wiens ouders dat zijn en dat geldt voor een

periode van tien jaar na 25 november 1975' (Bovenkerk 1978, 3). Terugkeer zou echter bevorderd kunnen en moeten worden in een kader van ontwikkeling van Suriname, zo was het officiële Nederlandse uitgangspunt.

In 1976 werden een aantal malen besprekingen gevoerd tussen Nederlandse en Surinaamse delegaties over een remigratie-overeenkomst, maar deze verliepen nogal moeizaam en in een geprikkelde sfeer. Bovenkerk stelt, dat de Surinaamse overheid nogal wat wantrouwen koesterde tegen de Nederlandse wens om remigratie in principe voor iedereen die de wens te kennen geeft, mogelijk te maken. Hoewel de vaak geciteerde oproep van Minister-President Arron aan Surinamers in Amsterdam in mei 1974 om naar Suriname terug te keren en mee te helpen aan de opbouw van het land, de indruk gewekt heeft dat iedereen welkom was in Suriname, lagen de belangen van de Surinaamse overheid in feite anders (Bovenkerk 1974, 560; Drees 1974; Bovenkerk 1978, 1): Suriname wilde slechts een selectieve remigratie toestaan en met name diegenen toelaten 'wier opleiding en ervaring aansluiten bij de ontwikkelingsbehoefte van het land' (Bovenkerk 1978, 11).

Er komt dan toch in 1976 een officiële remigratie-overeenkomst: 'Er wordt gesteld dat 'ieder die van herkomst Surinamer is, welkom is in Suriname'; dan wordt gedacht aan 'een versnelling van het ontwikkelingsproces en een efficiënte, daaraan aangepaste ontwikkelingssamenwerking' ten einde het remigratiebeleid de grootste kans van slagen te geven; er zal een analyse komen van de problemen die aan een remigratiebeleid ten grondslag liggen; ouden van dagen kunnen terugkeren met medeneming van sociale rechten; Nederland zal de helpende hand bieden bij het werven van gekwalificeerd personeel onder potentiële remigranten; remigranten zullen steun ontvangen van Nederland; Nederland zal zorg dragen voor goede her- en bijscholing van terugkeerders; er komt voorlichting en de uitvoering en de uitbouw van de overeenkomst zullen ambtelijk dan wel ministerieel hun beslag krijgen', zo vat Bovenkerk het samen.

Het enthousiasme onder Surinaamse Nederlanders was aanvankelijk groot, maar sinds het sluiten van de overeenkomst is er weinig gebeurd: de uitwerking en uitvoering ervan heeft tot op heden op zich laten wachten.

### **3.2. Enkele aspecten van de sociale positie van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en het overheidsbeleid nader beschouwd**

In het voorgaande zijn de algemene lijn en de uitgangspunten van het huidige Nederlandse overheidsbeleid aan de orde geweest. In deze paragraaf willen wij bezien hoe het algemene beleid op de verschillende beleidsterreinen vorm heeft gekregen en waar mogelijk zullen wij indicaties geven over de effecten van het gevoerde beleid.

#### **3.2.1. De rechtspositie van personen van Antilliaanse en Surinaamse herkomst in Nederland**

Na het tot stand komen van het Koninkrijksstatuut in 1954 was de rechtspositie van Surinaamse en Antilliaanse migranten in Nederland duidelijk en goed geregeld. Ze waren, voor zover ze in Nederland verbleven, vanaf het ingaan van het statuut Nederlandse staatsburgers met alle rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. Voor de Antillianen geldt dit nog steeds.

Voor immigranten die in Suriname geboren zijn (en met name voor diegenen die na de onafhankelijkheid van Suriname nog naar Nederland wilden of willen migreren) ligt de rechtspositie sinds 25 november 1975 iets gecompliceerder. Allereerst de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten en verder de Overeenkomst met betrekking tot het verblijf en de vestiging van wederzijdse onderdanen (voor uitgebreide bespreking zie: Groenendijk en Swart 1975; Swart 1978, 409-414; Span'noe Jrg 4, nr. 6-7; Ahmad-Ali 1978).

Wat de eerste overeenkomst betreft kunnen wij volstaan met te vermelden,

dat het grondprincipe van de toescheiding was dat diegene die op 25 november 1975 zijn woonplaats of werkelijk verblijf in Nederland had, de Nederlandse nationaliteit kreeg en diegene die zijn woonplaats of werkelijk verblijf in Suriname had, de Surinaamse nationaliteit kreeg. Daarmede bleven dus in Nederland woonachtige Surinamers, tenzij zij expliciet te kennen gaven dat niet te willen, Nederlandse staatsburgers. Zoals eerder gemeld heeft ieder, die in Suriname geboren is of wiens ouders dat zijn, voor een periode van 10 jaar na 25 november 1975 het recht zich blijvend in Suriname te vestigen en het Surinaamse staatsburgerschap aan te nemen.

Vanaf die zelfde onafhankelijkheidsdag ging voor diegenen die de Surinaamse nationaliteit toegescheiden gekregen hadden, de tweede overeenkomst gelden: hun komst naar Nederland en vestiging aldaar was niet meer vrij, zoals de Surinaamse overheid altijd gewild had (Groenendijk en Swart 1975, 941), maar onderworpen aan toelatingsbepalingen en verblijfsvergunningen: voor allen die de Surinaamse nationaliteit toegescheiden kregen, geldt, dat 'toestemming' tot verblijf dient te worden gegeven indien zij over middelen van bestaan en over passende huisvesting beschikken. Deze toestemming wordt verleend voor de periode waarvan verwacht mag worden dat de middelen toereikend zijn (art. 2; wij volgen hier de analyse van Swart, 1978, 410–413). Voor Surinamers die in Nederland willen gaan werken of studeren, gelden de volgende bepalingen:

1. Aan hen die in loondienst willen gaan werken dient toestemming tot verblijf te worden verleend, indien de persoon een arbeidsplaats en passende huisvesting heeft. Als een arbeidsplaats is gevonden kan een arbeidsvergunning niet worden geweigerd, maar het artikel geeft geen recht om gedurende een zekere periode naar een arbeidsplaats te zoeken (art. 3).

2. Aan Surinaamse onderdanen die in Nederland als zelfstandige willen gaan werken, wordt toestemming tot verblijf gegeven als zij over passende huisvesting beschikken en kunnen aantonen dat zij voldoen aan de eisen die naar Nederlands recht voor het uitoefenen van zelfstandige werkzaamheden aan Nederlanders gesteld kunnen worden (art. 4).

3. Gezinsleden van diegenen die ingevolge de voorgaande artikelen toestemming tot verblijf hebben gekregen, dienen ook toestemming tot verblijf te krijgen, mits passende huisvesting voor hen beschikbaar is (art. 5).

4. Ten slotte dient aan personen die in Nederland onderwijs of een praktijkopleiding willen volgen, toestemming tot verblijf gegeven te worden als ze kunnen aantonen dat ze ingeschreven zijn bij een onderwijsinstelling of dat er een plaats voor praktijkopleiding voor hen beschikbaar is (art. 6).

Een toestemming tot verblijf aan personen als bedoeld in artikelen 2–6 kan slechts op twee gronden geweigerd worden: de eerste is, dat de te verstrekken gegevens niet of onvolledig zijn verstrekt en verder indien een persoon een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Ten slotte is van belang, dat de overeenkomst slechts voor 5 jaar is aangegaan (vanaf 25 november 1975) en dat in verlenging van de overeenkomst niet uitdrukkelijk is voorzien (Swart 1978, 409–411).

Groenendijk en Swart karakteriseren de overeenkomst op papier als betrekkelijk soepel: 'De eliminatie van het algemeen belang als weigeringsgrond maakt de verblijfsrechtelijke positie van de in de ontwerpovereenkomst bedoelde vreemdelingen tot op grote hoogte vergelijkbaar met die van vreemdelingen, voor wie de regels met betrekking tot het vrije verkeer van personen binnen de landen van de Europese Gemeenschap gelden, en met vreemdelingen wier voorkeursbehandeling berust op het Benelux Economische Unie Verdrag'.

'Al komt de overeenkomst (...) niet aan alle Surinaamse wensen tegemoet en al heeft zij een opvallend korte looptijd, zij verschaft Surinaamse staatsburgers niettemin ruime mogelijkheden om zich in Nederland te vestigen en verleent hen een naar verhouding sterke rechtspositie' (Swart en Groenendijk 1975, 950). Zij maken daarbij echter wel de kanttekening, dat het van groot belang is met welke soepelheid het bepaalde in de overeenkomst door

de Nederlandse overheid zal worden toegepast. En juist aan een soepele wijze van hantering van de overeenkomst heeft het volgens de Surinaamse welzijnsorganisaties vanaf het begin ontbroken. 'In het algemeen kan gesteld worden dat bij de Vreemdelingenpolitie een tendens waarneembaar is die neigt naar een harde behandeling van vreemdelingen', aldus Span'noe (1977, nr. 6-7). In juli 1978 richtte de Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers zich met een nota (afgedrukt in Span'noe 1978, nr. 4) tot de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer om zich te beklagen over de wijze waarop de bepalingen van de overeenkomst door de uitvoerende ambtenaren worden geïnterpreteerd of genegeerd. Van welke omvang de in de nota gesignaleerde problemen zijn is echter niet bekend. Wel bekend is dat het aantal uitzettingen van vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit in 1976 gering was: 16 personen, waarvan 13 met ongeldige papieren.

### 3.2.2. *Arbeid*

Het onderzoek van Bayer (1965) in de eerste helft van de jaren zestig schetst ons het beeld van een voorspoedige opneming van Surinaamse arbeiders in het Nederlandse arbeidsproces: de door hem bestudeerde Surinaamse arbeiders waren sterk gemotiveerd om in Nederland wat te leren, deden dat in de praktijk ook en waren daarom relatief hoog geschoold. Zij bleken, anders dan de gangbare voorstelling deed vermoeden, in het algemeen ook werk te doen dat in overeenstemming was met hun opleiding en zij bleken goed ingepast te zijn in het arbeidsproces in Nederland. De problematiek die bestaat, zo lijkt Bayer te willen benadrukken, is veeleer die van de vertekende beeldvorming onder Nederlanders (en werkgevers) over Surinamers en gebrek aan goede begeleiding.

Van Amersfoort sluit zich wat dit laatste betreft geheel aan bij Bayer in zijn artikel van 1969, speciaal geschreven voor werkgevers.

In een beperkt onderzoekje onder Amsterdamse werkgevers die Surinamers in dienst hebben (gehad), signaleert ook hij de sterk vertekende beeldvorming die in nogal wat gevallen negatief uitvalt. En dat terwijl toch de onderzoeker zelf als belangrijkste indruk van het onderzoek overhield, 'dat de Surinamer zich in het algemeen vrij vlot aan de arbeidssituatie aanpast' (Van Amersfoort 1969, 238).

Daarmee lijkt in ieder geval de mogelijkheid van de individuele Surinamer om zich in het arbeidsproces in Nederland redelijk en redelijk snel aan te passen, gegeven. De moeilijkheden die zich vanaf het begin van de jaren zeventig voordoen, lijken dan ook veeleer betrekking te hebben op de Nederlandse kant van de zaak: de afnemende werkgelegenheid, waardoor de Surinamer niet eens de kans krijgt zich in te passen; zeker ook (het onderzoek van Bovenkerk toont dat tamelijk duidelijk aan) de houding van de Nederlandse werkgever, die bij een groot aanbod op de arbeidsmarkt sterker kan selecteren en 'het risico wil vermijden mensen in dienst te nemen, die de taal minder goed beheersen (zowel schriftelijk als mondeling), die vaak te laat op hun werk komen, die weerstanden oproepen bij het Nederlandse personeel e.d.' (Bovenkerk 1977, 74).

Ten slotte is het niet onmogelijk, dat de veranderende samenstelling van de migrantenstroom van invloed is geweest op de inpasbaarheid van de migranten: Gewestelijke Arbeidsbureaus registreren in de jaren zeventig steeds meer 'moeilijk plaatsbaren' onder Surinamers en Antillianen: arbeiders zonder werkervaring in Suriname en Nederland, met zeer geringe of geen opleiding (onvoltooide lagere school) etc.

Het is echter moeilijk na te gaan, in hoeverre de groei van de categorie 'moeilijk te bemiddelen' Surinaamse Nederlanders te wijten is aan de veranderde samenstelling van de migrantenstroom en in hoeverre deze toegeschreven moet worden aan het opschroeven van de eisen voor bemiddelbaarheid in tijden van economische recessie.

### Geregistreerde arbeidsreserve van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders

Datum	Surinaamse Nederlanders	Antilliaanse Nederlanders	Totaal
19-12-1973	3.852	420	4.272
26-06-1974	4.312	486	4.798
27-12-1974	3.594	536	4.130
26-06-1975	7.220	680	7.900
19-12-1975			12.929
25-04-1976			12.072
31-12-1977			10.406

Bronnen: Rapport werkgroep Migratie 1976, 122.  
Migratie en Begeleiding 1976, nr. 14, 4.  
Positie van Migranten 1977, 93.

In tegenstelling tot andere belangrijke inpassingsterreinen lijkt de situatie op de arbeidsmarkt (met name werkloosheid) van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders redelijk goed gedocumenteerd. Vooral de publikaties van enkele Gewestelijke Arbeids Bureaus in de Randstad maken het mogelijk een beeld te krijgen van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (Enkele aspecten 1971; Abbenhuis 1974; Strosnijder 1974, Biervliet 1975). Een korte typering van de ontwikkelingen ontlent wij hier aan Biervliet (1975, 911-916).

'Tussen eind 1971 en eind 1974 neemt het aantal Surinamers in Nederland met 35.000 toe. Tot deze groepen behoren veel ongeschoolden en alleenstaande vrouwen die langer tijd nodig hebben voor aanpassing aan de in Nederland geldende handelingen en normen in de werksituatie en voor het vinden van aansluiting bij de in Nederland gebruikte werkmethode, de regelmaat van het arbeidsproces en het werktempo. Per 1 juli 1975 zijn 7220 van de 100.000 Surinamers in Nederland werkloos.

Surinamers gaan een steeds groter deel vormen van de geregistreerde arbeidsreserve in de grote steden van de Randstad. Begin juli 1975 bestaat 17% van de geregistreerde arbeidsreserve van mannen in Amsterdam uit Surinamers, in Rotterdam 16% en in Den Haag 17%. Het aandeel van Surinaamse vrouwen in de geregistreerde arbeidsreserve van vrouwen in deze steden ligt zelfs belangrijk hoger; in Amsterdam 21%, in Rotterdam 26% en in Den Haag 17% (...). De werkloosheid onder Surinamers in Nederland is voornamelijk geconcentreerd in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag: 80% van de werkloze Surinamers is in deze steden woonachtig. Van alle Surinamers in Nederland woont 56% in deze steden'. Jeugdwerkloosheid onder Surinamers valt op: 'in deze steden is tussen de 20 en 25% van de Surinaamse jongeren in de leeftijdsgroep van 20 tot 24-jarigen werkloos'. Deze Surinaamse jongens 'gaan in steeds sterkere mate behoren tot de groep langdurig werklozen, bovendien is een groot gedeelte ongeschoold en worden velen minder geschikt verklaard'. In het algemeen 'is het aandeel van minder geschikten in de arbeidsreserve van Surinamers naar Nederlandse begrippen hoog te noemen. Begin juli 1974 bedroeg dit aandeel ruim 45%, dat is ongeveer 2½ maal zo hoog als bij de totale geregistreerde arbeidsreserve en een weerspiegeling van de ongunstige positie van de Surinamers op de arbeidsmarkt'.

In de recente nota Jeugdige Surinaamse migranten in Nederland (1978, 13-22) worden de door Biervliet aangegeven ontwikkelingen bevestigd: de vergelijking van de cijfers van de jaren 1974 en 1977 geeft aan, dat het procentueel aandeel Surinaamse jonge mannen (beneden 25 jaar) in de totale werkloosheid van de Surinaamse beroepsbevolking ongeveer gelijk gebleven is (40%) en dat van Surinaamse jonge vrouwen opgelopen van 43 tot 51%. Dezelfde nota is overigens de enige studie die zich gewaagd heeft aan een schatting van de verhouding beroepsbevolking en totale bevolking van Surinaamse herkomst: 'Ofschoon preciese landelijke gegevens over de omvang van de beroepsbevolking van de Surinaamse migranten ontbreken, mag uit de

wel beschikbare gegevens van de grote steden voorzichtig worden afgeleid, dat ca. 55% daartoe behoort' (Nota Jeugdige Surinaamse migranten 1978, 13).

Bovenstaande ontwikkelingen hebben de overheid ertoe gebracht een aantal beleidsmaatregelen te nemen. Het specifieke beleid voor deze categorie kwam pas (experimenteel) op gang in 1974. De concrete maatregelen, gericht op de bestrijding van werkloosheid onder Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders, kunnen als volgt onderverdeeld worden:

1. maatregelen gericht op het verbeteren van de startpositie van de migrant op de arbeidsmarkt: arbeidsgewenning, training, scholing;
2. maatregelen gericht op een verbetering van de bemiddeling van de Surinamer en Antilliaan;
3. maatregelen gericht op het meer aantrekkelijk maken van het in dienst nemen van Surinamers en Antillianen voor werkgevers.

*1. Maatregelen gericht op het verbeteren van de startpositie van de migrant op de arbeidsmarkt*

De Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB's): In 1974 ging in Rotterdam op initiatief van de Stichting Sociale Belangen Surinamers, het Gemeentebestuur en het GAB, een Test en Trainingscentrum (TTC) van start. Dit experiment zou de voorloper worden van een groot aantal trainingscentra, die als Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB's) worden aangeduid en waarvoor een blauwdruk werd ontwikkeld. Inhoudelijk valt de training in drie componenten uit elkaar:

1. het bijbrengen of opfrissen van de basisschoolkennis, indien mogelijk tot het niveau van de zesde klas van het lager onderwijs;
2. het geven van vorming, waaronder beroepsoriëntatie, inzicht in arbeidsverhoudingen en gewoonten;
3. beroepsoefening in technische, administratieve, dienstverlenende en verzorgende beroepen.

Het doel van de cursus is de deelnemer mogelijkheden te geven tot het volgen van verdere opleidingen, bijvoorbeeld op een Centrum Vakopleiding voor Volwassenen (CVV), of het vinden van een passende werkkring.

Vanaf 1974 gingen in een aantal steden in Nederland dergelijke cursussen van start; in 1974 in Amsterdam en Rotterdam; in 1976 kwamen Den Haag, Nijmegen en Enschede daarbij en in 1977 nog eens Heerlen, Leeuwarden, Groningen en Utrecht. Voor Breda, Middelburg en Eindhoven hoopte men in de loop van 1978 cursussen in te richten.

Per 1 oktober 1977 hadden 286 Surinamers en Antillianen een dergelijke cursus beëindigd, waarvan er 154 een arbeidsplaats vonden en 79 een verdere opleiding gingen volgen (o.a. bij een CVV). 403 migranten waren op dat moment nog in opleiding (Informatieblad 1977, nr. 10; TK-13.254. nr. 1 en nr. 9). Volgens de ICBM-nota (Positie van Migranten 1977, 94) wijst de eerste ervaring uit, 'dat dit voorportaal van een arbeidsfunctie of een verdere opleiding aan de verwachtingen voldoet.

Dit gerechtvaardigt vooralsnog continuering van het project gedurende de eerstkomende jaren'.

Een andere vorm van eerste opleiding en gewenning werd in 1976 voor het eerst gerealiseerd. 'In het kader van het Extra Stimuleringsprogramma 1976 werd 5 miljoen beschikbaar gesteld voor een plaatsings-/gewenningsregeling (Tijdelijke bijdrage-regeling plaatsing migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen). Volgens deze regeling kunnen de migranten — met behoud van uitkering — bij een bedrijf worden geplaatst voor een periode tot maximaal 6 maanden zonder de status van werknemer te krijgen. Het betrokken bedrijf ontvangt dan f 25,— per persoon per dag als bijdrage in de opleidingskosten.' Over de aard van de opleiding en over het aantal Surinaamse en Antilliaanse migranten dat van deze regeling gebruik heeft kunnen maken,

is niets bekend. 'Deze regeling zal in ieder geval tot 1978 van kracht blijven', aldus de ICBM-nota (1977, 94).

Uiteraard zijn in principe ook de bestaande plaatsingsbevorderende regelingen van Sociale Zaken op Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders van toepassing, te weten de regeling tijdelijke arbeidsplaatsen 1975, bedrijfsscholing; studiekostenregeling en CVV's. Het is echter niet duidelijk, in hoeverre daarvan veelvuldig gebruik wordt gemaakt door Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Met betrekking tot de CVV's zijn er enkele cijfers: in 1975 hebben 140 Surinaamse Nederlanders een opleiding aan één der CVV's voltooid (TK 13254, nr. 9, blz. 16). In dat zelfde jaar (mei) zouden er in totaal 2400 cursisten worden opgeleid aan CVV's, waarvan ongeveer 200 Surinamers (TK 13254, nr. 2, blz. 12).

### *2. Maatregelen gericht op een verbetering van de bemiddeling van Surinaamse en Antilliaanse migranten*

In 1975 zouden met name op de GAB's in de grote steden tien extra bemiddelaars zijn aangesteld die vertrouwd zijn met de problematiek van de migranten. De taak van deze bemiddelaars zou omvatten: voorlichting aan bedrijven over de Surinaamse en Antilliaanse arbeidskracht, het zoeken van plaatsings- en scholingsmogelijkheden bij bedrijven en instellingen en bevorderen van de toepassing van bestaande regelingen, het in samenwerking met anderen realiseren van speciale trainings- en gewenningsprojecten. Het is echter onduidelijk waar deze tien bemiddelaars zijn aangesteld en wat er in de praktijk van hun taak terecht is gekomen.

Verder hebben de GAB's in 1974 opdracht gekregen om met bedrijven die een aanvraag indienen om buitenlandse werknemers in dienst te nemen, na te gaan of er in Nederland aanbod is, waarbij met name wordt gepoogd rijksgenoten te plaatsen. In 1974 constateert het ministerie nog, dat de tot dusverre geboekte resultaten aanleiding geven om op deze weg voort te gaan (TK 13.254, nr. 1, blz. 9). In later stukken komt dit element echter niet meer terug. Onduidelijk is, welk resultaat deze maatregel gehad heeft.

Ten slotte kan men het van toepassing verklaren van de Migratieregeling 1971 op Surinaamse en Antilliaanse migranten onder verruiming van bemiddeling rangschikken. Deze regeling geldt in eerste aanleg gehuwde werkloze personen voor wie passend werk van duurzame aard niet binnen redelijke afstand van hun woonplaats kan worden gevonden. Voor Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders werd de regeling nog in twee opzichten verruimd: ze geldt ook voor ongehuwde Surinamers en Antillianen en ook voor verhuizing binnen de Randstad (TK 13254, nr. 1, blz. 16). De migratieregeling omvat onder andere vergoeding van verhuiskosten en een tegemoetkoming in inrichtingskosten (TK 13254, nr. 9, blz. 15).

### *3. Maatregelen gericht op het aantrekkelijker maken van het in dienst nemen van Surinaamse en Antilliaanse migranten voor werkgevers*

Voor bedrijven werd op verschillende manieren getracht de tewerkstelling van migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen aantrekkelijk te maken:

– De 30% loonkostenregeling 1973 (bedoeld voor moeilijk plaatsbaren en ouderen) werd ook op Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders van toepassing verklaard, waarbij soepelheid gehanteerd zou worden bij de leeftijd en de termijn van inschrijving als werkloze. Voor werknemers jonger dan 45 jaar wordt de tegemoetkoming aan de werkgever toegekend voor een half jaar, bij oudere werknemers voor een jaar: 30% tegemoetkoming in de loonkosten, verhoogd met een opslag voor sociale voorzieningen (TK 13254, nr. 9, blz. 15). Hoeveel Surinaamse en Antilliaanse migranten van deze regeling gebruik hebben kunnen maken is onbekend.

– Onder 1 noemden wij reeds de tijdelijk bijdrage-regeling 1976, waarbij

Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders met behoud van uitkering tewerkgesteld kunnen worden in een opleidingsfase, waarbij de werkgever f 25,— per dag vergoed krijgt.

Het is moeilijk na te gaan wat het effect is geweest van het arbeidsmarktbeleid voor Surinaamse en Antilliaanse migranten, bij gebrek aan gegevens over de resultaten van de maatregelen.

Ook de ICBM-nota blijft ons het antwoord schuldig: naar aanleiding van de opmerkelijke daling van ingeschreven werkloze Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders tussen eind 1975 en eind 1976 van 13.500 naar 10.500, wordt het volgende gezegd:

'Vaststaat, dat een aantal migranten door de GAB's is geplaatst (o.m. in scholingsregelingen) en dat anderen zelf werk hebben gevonden. Vele migranten zijn niet meer opgenomen in het bestand van de GAB's, omdat ze hun inschrijving niet verlengden. Een andere oorzaak van de daling van het aantal werkzoekenden vormde de — zij het bescheiden — remigratie naar Suriname' (Positie van Migranten 1977, 93).

### 3.2.3. Huisvesting

Bij de bespreking van het algemene beleid hebben wij reeds kunnen constateren, dat na 1974 de eerste opvang en de huisvesting centraal stond. Expliciete doelstelling werd daarbij de Surinaamse en Antilliaanse migranten op basis van vrijwilligheid zoveel mogelijk te spreiden en liefst buiten de Randstad te vestigen; aanvankelijk diende daarbij wel factoren als werkgelegenheid, onderwijs- en begeleidingsmogelijkheden in het oog gehouden te worden, maar wij zagen deze bijkomende doelstellingen al snel verdwenen om het eerste doel, gespreid onder dak brengen, althans nog enigszins te halen.

Het belangrijkste overheidsinstrument bij dit beleid was het van toepassing verklaren van de 5%-regeling woningwetwoningen op de groep Surinaamse en Antilliaanse migranten in januari 1975, nadat door de minister van Volkshuisvesting eerst tevergeefs een beroep was gedaan op vrijwillige medewerking van gemeenten en woningbouwcorporaties. Om de gemeenten wat meer armslag te geven, werd bij de toepassing van deze regeling soepelheid gehanteerd, in die zin, dat de gemeente in plaats van de nieuwe (of nog in aanbouw zijnde) woningwetwoningen ook een zelfde aantal andere woningen uit haar bezit voor Surinamers en Antillianen ter beschikking mocht stellen.

Het effect van deze maatregel was dat tot 1 maart 1976 2092 woningen voor Surinaamse en Antilliaanse migranten ter beschikking kwamen, en inderdaad verspreid over het hele land. De maatregel bleef ook daarna gehandhaafd en de ICBM-nota claimt de regeling ook voor de komende jaren.

'Dit betekent dat landelijk gezien ca. 1700 woningen per jaar aan het Centraal bureau ter beschikking gesteld kunnen worden' (Positie van Migranten 1977, 93).

Ook voor de huisvesting van andere groepen dan gewone gezinnen zijn extra maatregelen getroffen.

Voor 'grote gezinnen en alleenstaanden is mede in het kader van het werkgelegenheidsprogramma in juni 1974 voor gemeenten en toegelaten instellingen de mogelijkheid geopend voor het verkrijgen van geldelijke steun van het rijk (circulaire ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening MG 74-17 en MG 74-34). Dit houdt in, dat bij aankoop en verbouwing van gebouwen een financierings- en subsidieregeling mogelijk is, met bedoeling deze gebouwen aan te kopen, respectievelijk te verbouwen en voor bewoning geschikt te maken. Voor de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens bestaat thans een algemeen geldende, verruimde subsidieregeling voor de bouw van woningen en woongebouwen en voor het verbouwen van aangekochte panden, die voorheen geen of een van normale woningen afwijkende woonbestemming hadden' (Positie van Migranten 1977,



93). Op welke schaal van deze regelingen ten behoeve van Surinaamse en Antilliaanse migranten gebruik is gemaakt, wordt in de officiële stukken niet vermeld.

Over het principe, dát er een spreidingsbeleid gevoerd moest worden, is in Nederland blijkens de literatuur weinig discussie geweest; verwijzing naar de overbelasting van grote steden, voortschrijdende concentratie aldaar en gevaren voor ghetto-vorming, gepaard gaande met stigmatisering van deze fysiek herkenbare groep lijken voldoende doorslaggevend te zijn geweest om het principe te aanvaarden. Maar de wijze waarop het CB de spreiding uitvoerde, heeft wel kritiek ontmoet, met name van de Surinaamse Welzijnsstichtingen en in haar voetspoor van anderen. Het aanvankelijk plan was om de Surinamers en Antillianen in iets grotere steden (boven 25.000 inwoners) in kleine groepen onder te brengen (gebundelde deconcentratie), zodat in ieder geval hun verdere begeleiding na de vestiging aldaar door één van de welzijnsstichtingen gewaarborgd was.

Toen de Surinamers letterlijk overal te lande in woningwoningen werden ondergebracht zagen de welzijnsstichtingen hun taak in het welzijnswerk daardoor bemoeilijkt, of zelfs onmogelijk gemaakt (Roseval in Spannoe 1976, nr. 1).

De gemeenten behoeven bij de bespreking van de huisvesting van Surinaamse en Antilliaanse migranten (en andere groepen vreemdelingen) apart aandacht. Met name in de grote steden van Nederland hebben een aantal gemeenten zich allang voordat de nationale overheid zich boog over een spreidingsbeleid, over de problemen van concentraties van etnische groeperingen gebogen. Al in 1972 stelde het Rotterdamse gemeentebestuur voor een maximum van 5% vreemdelingen per wijk te stellen, een voorstel dat door de Raad werd overgenomen, maar de beslissing werd later door de minister van Volkshuisvesting geschorst. In Amsterdam blijken dergelijke besluiten niet openlijk genomen te worden, maar berust een zelfde handelwijze op afspraken tussen woningbouwcorporaties, het Gemeentelijk Woningbouwbedrijf en de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting, hetgeen door vragen aan de wethouder in december 1977 bekend werd: een aantal wijken in Amsterdam zijn 'gesloten', omdat er teveel buitenlanders en/of Surinaamse en Antilliaanse migranten wonen (Zwartboek 1987; Valkonet-Freeman 1977).

Het zal duidelijk zijn dat dergelijke beleidsideeën en praktijken voortkomen uit nood die de laatste jaren in enkele grote steden in de Randstad is ontstaan; maar tegelijkertijd maken deze onderlinge afspraken tussen grote huisbazen duidelijk, dat deze allochtone groepen in het huisvestingsbeleid slechts op de tweede rang mogen zitten; de belangen van de autochtonen, georganiseerd in de woningbouwcorporaties, blijken hun stempel te kunnen drukken op het beleid. De gevolgen van het sluiten van een aantal wijken in Amsterdam voor Surinaamse, Antilliaanse migranten en mediterrane buitenlanders worden niet in ogenschouw genomen: deze groepen zien een verder deel van de voor hen toch al zeer beperkte woningmarkt eenvoudigweg afgesloten (zie de analyse van Valkonet-Freeman 1977).

Verantwoordelijken voor het huidige beleid in Amsterdam verwijzen bij het verdedigen van dat beleid steeds naar de traumatische ervaringen van de gemeente met enkele flats in de nieuwbouwwijk de Bijlmer, maar onderzoek naar de complexe materie van bijvoorbeeld Gliphoeve I en II in de Bijlmer (Van Diepen en Bruyn-Muller 1976) wijst uit, dat het aarzelende en passieve beleid van de gemeente heeft bijgedragen tot het ontstaan van die traumatische ervaringen.

Maar nog belangrijker is de algemene conclusie die men uit bovengenoemde onderzoeken kan trekken: de instrumenten welke de gemeente ter beschikking staan voor het voeren van een huisvestingsbeleid mogen op papier misschien wel indrukwekkend lijken, in de praktijk (de studie van Valkonet-Freeman toont dat voor Amsterdam duidelijk aan) gebruikt de gemeente deze maar zeer ten dele en ze geeft zelfs een gedeelte van deze instrumenten in handen van

woningbouwcorporaties en particuliere huiseigenaren; het overgrote deel van de woningmarkt in Amsterdam, blijkt in de studie van Valkonet-Freeman, wordt beheerst door particulieren of particuliere instellingen en de feitelijke invloed van de gemeente is betrekkelijk gering te noemen. Gegeven de eigendomsverhoudingen en de directe belangen van deze eigenaren, gegeven de geringe invloed van de gemeente en de noodzaak van deze allochtone groepen om aan een redelijk en betaalbaar onderdak te komen, ontstaat dan een vestigingspatroon, waarbij deze groepen van niet-Nederlandse herkomst in bepaalde wijken terecht blijken te komen. De vraag is, wanneer men deze concentraties als onwenselijk ziet, hoe men het beste dergelijke concentraties kan voorkomen.

Van Amersfoort en Cortie (1973) en ook Valkonet-Freeman wijzen over de Surinamers, Antillianen en buitenlanders heen naar belangrijker oorzaken (en dus belangrijker ingangen om problemen aan te pakken): 'De Surinaamse vestiging (in Amsterdam) speelt zich voor een belangrijk deel af in de buurtcombinaties met een sterke bevolkingswisseling. (. . .). Het zijn delen van de stad die zich in een overgangsfase bevinden en hun stabiele woonbevolking verliezen voor een veel meer mobiele, die globaal gesproken ook van een lager beroepsniveau is (Cortie 1973). Wij menen dat er een neiging bestaat dit proces met alle sociale gevolgen die ermee samengaan in onevenredig sterke mate toe te schrijven aan de fysiek herkenbare en daardoor duidelijkst zichtbare categorie: de Surinamers' (Van Amersfoort en Cortie 1973, 293 vergelijk Valkonet-Freeman 1977, 43).

Dat het door de gemeente Amsterdam gevoerde spreidingsbeleid niet alleen een behoorlijke onderbouwing mist, maar ook nog willekeurig is, toont de zwakte van het gemeentelijke beleid ten overvloede: 'De vraag komt natuurlijk op waarom nu juist deze buurten gesloten zijn en niet andere buurten in de 19e eeuwse gordel waar de concentraties even hoog zo niet hoger liggen. Dit heeft te maken met de eigendomsverhoudingen binnen de Amsterdamse woningvoorraad. Hoewel in de 19e eeuwse buurten het algemene onbehagen waarschijnlijk even groot is, gezien de hoge concentraties buitenlanders en de stadsvernieuwingsproblematiek, is de mogelijkheid om de buurten te sluiten niet aanwezig: vele buurtbewoners huren van particulieren en hebben onderling geen organisatorisch verband zoals huurders van woningbouwverenigingen.

De kans om bij een huiseigenaar te klagen over de buurt is veel geringer. Bij het Woningbedrijf (gemeentelijk, rp) en bij woningbouwverenigingen kunnen de klachten gebundeld worden. Daar komt nog bij dat woningbouwverenigingen de belangen van hun huurders behartigen, waardoor zij zich eerder geroepen zullen voelen om iets aan de klachten te doen. Alle buurten die gesloten zijn, zijn in hoofdzaak verenigings- of gemeentebezit. Dit geeft al aan dat er een bepaalde willekeur meespeelt, met bovendien het gevaar dat problemen in deze buurten afgeschoven worden op buurten met veel particulier bezit' (Valkonet-Freeman 1977, 44).

Belangrijk lijkt hier de algemene conclusie, dat er in bepaalde grote gemeenten een lokaal huisvestingsbeleid gevoerd wordt, dat in naam ('spreidingsbeleid') weliswaar overeenkomt, maar in uitgangspunten bij de uitvoering haaks staat op het landelijke beleid. Het landelijke beleid heeft steeds een spreidingsbeleid op basis van vrijwilligheid en openheid gevoerd, terwijl het beleid in Amsterdam bijvoorbeeld een 'duidelijk gedwongen spreiding inhoudt, dat bovendien tot voor kort berustte op niet openbare, onderhandse afspraken. De kritiek op het door Amsterdam gevoerde spreidingsbeleid is dan ook niet gering geweest (Zwartboek 1978). En terecht, want een juridische grond voor een dergelijk beleid ontbreekt, zoals Haakmat dwingend argumenteert (Haakmat 1977).

### 3.2.4. *Onderwijs*

Hoewel zowel Surinaamse als Antilliaanse kinderen in hun land van herkomst

lager onderwijs hebben gevolgd in de Nederlandse taal, is reeds lang geleden geconstateerd dat zij in het algemeen een grote taalachterstand hebben, wanneer zij in Nederland de lagere school of voortgezet onderwijs vervolgen (Alers 1974; Wassenaar z.j. (1976); Eijzenring 1975). Daarbij komt dat in het huiselijk milieu meestal niet het Nederlands als voertaal gesproken wordt en dat het onderwijs in het land van herkomst meestal op een lager niveau staat en op een andere wijze wordt gegeven. Een verder vaak gehoorde klacht is dat het Nederlandse onderwijs weinig concrete aansluiting biedt bij de ervaringen van deze kinderen in hun moederland en in hun huiselijk milieu (zie ook Wijnstra 1977; Kloosterman 1977). In het algemeen lijken de problemen vergelijkbaar met die van Molukse kinderen van de tweede generatie.

Beleidsmaatregelen van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen welke erop gericht zijn de onderwijsproblematiek van kinderen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst te verlichten kunnen onderscheiden worden in drie categorieën: maatregelen voor (1) basis- en voortgezet onderwijs; (2) vorming en onderwijs voor niet-leerplichtige jeugdigen; en (3) onderwijs aan volwassenen. Een deel van deze maatregelen geldt voor een ruimere groep dan alleen Surinaamse en Antilliaanse migranten.

### *1. Basis en voortgezet onderwijs*

– In het kader van het onderwijsstimuleringsbeleid kunnen ten behoeve van de opvang en begeleiding van Surinaamse en Nederlands-Antilliaanse kinderen aan de scholen extra leerkrachten worden toegekend (TK 13254 nr. 1). In 1975 werden 'enige tientallen van deze extra leerkrachten aangesteld' (TK 13254 nr. 9, bijlage V). In het schooljaar 1975/1976 werden in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in totaal 44 boventallige onderwijzers ten behoeve van het openbaar en bijzonder lager onderwijs door de rijksoverheid betaald (TK 13254, nr. 24). De ICBM-nota voegt daaraan toe, dat het ging om boventallige leerkrachten die de leiding hebben van een sluisklas, deel uitmaken van een zogenaamde vliegende brigade of die ertoe bijdragen om de leerlingenschaal te verlagen. De nota belooft dat er voor het schooljaar 1976/1977 nieuwe landelijke richtlijnen zullen komen om meer extra schooltijden toe te kennen aan basisscholen voor Surinaamse leerlingen die reeds de eerste opvang hebben gehad en nog niet twee jaar in Nederland verblijven' (Positie van Migranten 1977, 94).

– In 1974 ging het ABC-Bijlmerproject van het Advies- en Begeleidingscentrum van Amsterdam van start, gesubsidieerd door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Dit project vervaardigde onder andere nieuw leer-materiaal afgestemd op Surinaamse kinderen. Bovendien had dit ABC-project de taak om leerkrachten die met Surinaamse kinderen te maken hadden te coachen. De ICBM-nota wil, na het geslaagde experiment met het ABC-project, aan de plaatselijke en regionale schoolbegeleidingsdiensten de ondersteunende taak toevertrouwen die tot dan toe landelijk werd verricht door het ABC-project (Positie van Migranten 1977, 94).

– Ten aanzien van het regulier voortgezet onderwijs gelden landelijke richtlijnen voor de toekenning van extra faciliteiten in de personele sfeer. Het gaat hier om onderwijs aan kinderen, voor zover zij nog niet twee jaar in Nederland wonen (Positie van Migranten 1977, 94). Wanneer er veel kinderen van migranten zijn, die aan deze norm voldoen, kunnen eventueel schakelklassen worden ingericht (TK 13254, nr. 9). Leerlingen uit Suriname en de Nederlandse Antillen kunnen desgewenst vrijgesteld worden van de vakken Frans en/of Duits.

Het experiment Spaans, dat op een aantal scholen wordt gegeven kan in plaats daarvan voor hen van belang zijn (Positie van Migranten 1977, 95).

## *2. Onderwijs en vorming voor niet-leerplichtige jeugdigen*

Volgens de ICBM-nota zal het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in de komende jaren extra aandacht besteden aan de groep niet meer partieel leerplichtige jeugd. Met subsidie van het ministerie van CRM ging in 1975 het vormingscentrum Berkenhoven te De Bilt een experiment van start om juist deze categorie jongeren een betere startpositie in de maatschappij te geven.

Het centrum beoogde door middel van aanvullend basisonderwijs, vorming en arbeidsconsultatie in internaatsverband gedurende ca. 15 weken aan jongens mogelijkheden te bieden voor een verdere opleiding. Een evaluatieonderzoek van CRM (Mak en Kraan 1977) adviseerde in 1977 dat het experiment zou moeten worden uitgebreid, zij het met een aantal voorstellen tot wijziging in de opzet. In de ICBM-nota is deze aanbeveling overgenomen. Er zullen meer opvang- en vormingscentra in het leven worden geroepen. Per medio oktober 1977 hebben vijf groepen met in totaal 84 cursisten in Berkenhoven cursussen gevolgd. Met intensivering van de nazorg voor cursisten wil men het resultaat van de cursussen nog verder verbeteren.

Recentelijk heeft het ministerie van CRM in overleg met de Stichting Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers en twee volkshogescholen ook een subsidiënormering ontworpen voor vormingsactiviteiten en deskundigheidsbevordering: de vormingsactiviteiten zullen vooral gericht zijn op cliënten van dienstverlenende instellingen, terwijl de deskundigheidsbevordering bedoeld is voor functionarissen bij instellingen voor sociaal-cultureel en maatschappelijk werk, bestuurders en functionarissen bij overheidsinstellingen.

## *3. Onderwijs aan volwassenen*

Ten slotte heeft CRM in samenwerking met O & W recentelijk de mogelijkheid geopend om door gemeenten en particuliere instellingen te organiseren cursussen voor Nederlandse taal en maatschappelijke oriëntatie voor Surinaamse en Antilliaanse volwassenen gesubsidieerd te krijgen. De cursussen moeten zich richten op hen, die de Nederlandse taal niet of nauwelijks beheersen en die op geen enkele manier kunnen worden ingepast in een bestaand opleidings- of scholingsinstituut. Over het effect van al deze maatregelen is niets bekend.

### *3.2.5. Sociaal-cultureel werk*

In het voorgaande hebben wij al gezien, dat lange tijd (tot 1974) overheidsbeleid inzake Surinamers en Antillianen in Nederland gelijk stond met sociaal-cultureel welzijnsbeleid. De overheid vertrouwde erop dat initiatieven op dit gebied door particulieren genomen zouden worden in de vorm van Stichtingen voor Begeleiding van Opvang en dat het ministerie van CRM deze stichtingen subsidieerde. Op lange termijn zag de overheid het welzijnsbeleid echter liever gedecentraliseerd bij de lokale of regionale overheid en waar mogelijk ondergebracht bij de bestaande instellingen voor welzijnszorg. Tot zover loopt het welzijnsbeleid voor Surinamers en Antillianen parallel met de ontwikkelingen in het welzijnsbeleid voor andere culturele minderheden. Deze lange termijn doelstellingen zijn echter onder druk van de grote migratiestroom van 1974 en 1975 duidelijk op het tweede plan gekomen en de ontwikkeling is juist in tegenovergestelde richting verlopen. In een snel tempo kwamen nieuwe stichtingen van de grond en bij gebrek aan opvangfaciliteiten bij de bestaande instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en sociaal-cultureel werk zag het ministerie van CRM zich genoodzaakt deze te subsidiëren.

Waren er in 1972 nog slechts 5 stichtingen voor welzijnswerk onder

Surinamers en 5 voor Antillianen met een totaal van 27 medewerkers, in 1974 subsidieerde het ministerie reeds 21 stichtingen.

Daarnaast werden in 33 gemeenten zogenaamde begeleidingscommissies gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeentelijke instellingen, algemeen maatschappelijk werk en welzijnsstichtingen voor Surinamers. Deze commissies hadden vooral tot taak de begeleiding van het spreidingsbeleid te verzorgen (TK 13254, nr. 9).

In 1978 blijkt het aantal gesubsidieerde categoriale welzijnsstichtingen 29 te bedragen. Het totale functionarissenbestand per begin 1978 bedroeg ca. 350 inclusief vacatures en parttime medewerkers (aanvullende brief op 1978, 119). De bemanning van deze stichtingen is 'gaandeweg uitsluitend een aangelegenheid van ingezetenen van Surinaamse herkomst geworden', zo constateert de ICBM-nota in 1977.

De overheid erkent 'dat de bestaande Surinaamse welzijnsstichtingen noodzakelijk waren en voor een zekere tijd nog zijn, gegeven het bestaan van het eerder genoemde vacuüm' in de begeleiding van migranten. Inhoudelijk werd aanvankelijk door de subsidiegever voor het sociaal-cultureel welzijnsbeleid dezelfde slogan gehanteerd als voor het welzijnsbeleid voor andere culturele minderheden: integratie met behoud van eigen identiteit. In de recente beleidsstukken en nota's is deze formulering echter verlaten.

Het doel dat door middel van subsidiëring van de welzijnsstichtingen verwezenlijkt moet worden, wordt recentelijk kernachtig geformuleerd als: 'participatie in de samenleving op gelijkwaardige basis'. Op de doelstelling op zich bestaat in Surinaamse en Antilliaanse kring weinig kritiek; wel echter op de praktische uitvoering die eraan gegeven wordt (zie o.a. Span'noe, nrs. 6-7 en 8 onder de titel 'Integratie of gedwongen conformisme'). In vergelijking met de stellingname die men bij Molukkers aantreft ten aanzien van het sociaal-cultureel beleid lijkt de kritiek in Surinaamse en Antilliaanse kring op dat beleid zich in het algemeen echter minder te richten tegen het beleid als geheel, maar meer op een aantal facetten ervan. De belangrijkste kritiek richt zich naar onze indruk op drie punten:

1. Het overheidsbeleid komt tot stand zonder overleg en inspraak van de Surinaamse en Antilliaanse migranten, c.q. hun vertegenwoordigers in de vorm van stichtingsfunctionarissen (zie Roseval in Span'noe Jrg. 3, nr. 1; zie ook diverse artikelen in de nrs. 4-8). Toegegeven moet worden dat de ICBM getracht heeft op verschillende punten zich te verzekeren van inspraak en medewerking van de Surinaamse en Antilliaanse stichtingen bij de voorbereiding en uitvoering van haar beleid. In de door het ICBM in het leven geroepen werkgroepen hebben vertegenwoordigers van het intussen door de welzijnsstichtingen opgerichte 'platform' zitting; in een aantal van deze werkgroepen bestond de helft van de leden uit welzijnsfunctionarissen.

Ook op andere punten is door de overheid met het 'platform' overleg gevoerd alvorens maatregelen in uitvoering te nemen, onder andere over het door het CB uit te voeren spreidingsbeleid. De samenwerking tussen de centrale overheid en haar uitvoerende afdelingen (en hetzelfde lijkt te gelden voor plaatselijke overheden in een aantal gevallen) is echter allermindst soepel verlopen. Roseval geeft in zijn evaluatie van het ICBM-beleid (Roseval 1976) een opsomming van de teleurstellende ervaringen van het 'platform' met het overleg en de inspraak in het beleid: de werkgroepen van de ICBM blijken slechts een adviserende functie te hebben en de adviezen zouden niet doorkomen in het beleid; het 'platform' zou informatie worden onthouden en de overheid zou zich niet aan de door haar gemaakte afspraken houden. In 1976 besloot het 'platform' zelfs haar medewerking verder op te zeggen. Tegenover deze versie van Surinaamse zijde staat die van de ICBM; zij heeft op vele manieren getracht de participatie van leden van het 'platform' in de werkgroepen van de ICBM weer te laten hervatten. Er zijn zelfs enkele malen gesprekken geweest van vertegenwoordigers van het 'platform' met de coördinerend minister, waarbij afspraken daarover zijn gemaakt. Om niet

opgehelderde redenen zijn deze afspraken tot nu toe echter niet nagekomen.

2. Het overheidsbeleid besteedt te weinig aandacht aan remigratie. Het uitgangspunt, dat aangenomen mag worden dat velen zullen besluiten zich definitief in Nederland te vestigen, wordt door de stichtingen aangevochten en uitgelegd als geen rekening houden met de verlangens en wensen van de Surinamers zelf. 'Bij de behandeling van de kwestie onderwijs en huisvesting wordt dan ook in de nota (ICBM-nota 1977, rp) de oriëntatie op Suriname stelselmatig genegeerd'.

In een 'notitie aan de formateur' worden in 1977 dan ook een aantal eisen gesteld aan het nieuwe kabinet wat betreft remigratie. De twee belangrijkste zijn, dat de nieuwe regering ernaar dient te streven in haar eerste zittingsjaar te komen tot een definitief remigratie-akkoord met de Surinaamse regering en dat de Surinaamse instellingen en met name de landelijke instellingen (de Federatie van Welzijnsstichtingen en Tenasu (Terug naar Suriname) in staat gesteld moeten worden de oriëntatie op Suriname te handhaven en uit te bouwen (Span'noe Jrg., nr. 4-5).

3. Het onvoldoende steun geven aan (in materiële zin) en onvoldoende erkennen van de Surinaamse welzijnsorganisaties en de door haar uitgevoerde taken. Zoals wij boven al hebben aangegeven vinden de Surinaamse welzijnsorganisaties, dat ze niet voldoende bij beleidsvorming betrokken worden en derhalve onvoldoende inspraak hebben.

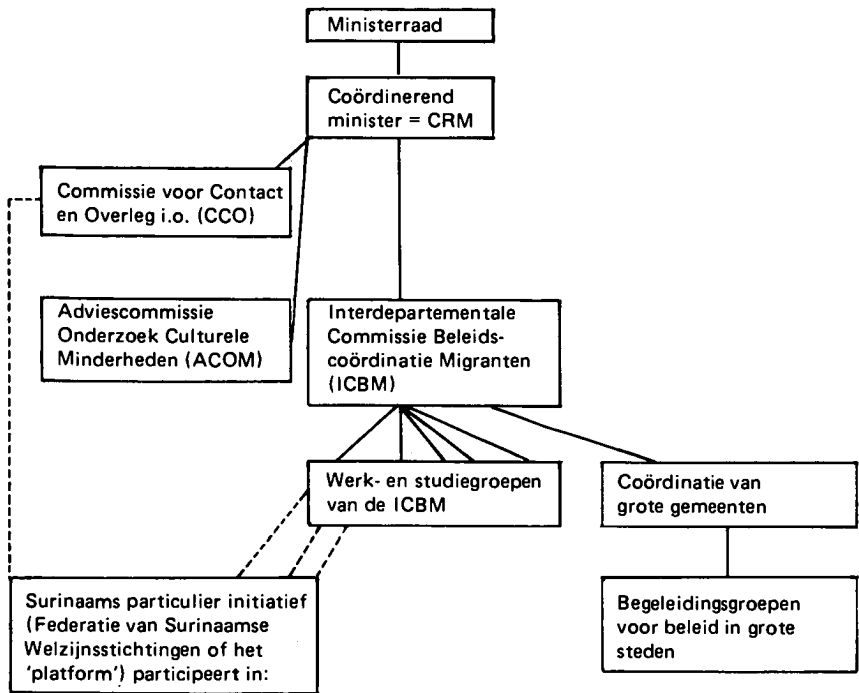
Maar, zoals ook uit de evaluatie van de ICBM door Roseval blijkt (Roseval is directeur van de Federatie Surinaamse Welzijnsstichtingen), speelt er ook een competentiekwestie. Bij het opvang- en spreidingsbeleid werden de welzijnsstichtingen niet direct bij de eerste opvang in de opvangcentra betrokken, maar werd deze taak geheel door het CB zelf ter hand genomen. Het argument van de overheid was daarbij, dat de welzijnsstichtingen niet in staat waren een dergelijke taak erbij te nemen. Daarover ontstond nogal eens wrijving. Volgens Roseval speelde ook bij de participatie van 'het platform' in de werkgroepen van de ICBM het competentievraagstuk. Door de welzijnsstichtingen werd een en ander gevoeld als concurrentie: 'Het zal toch zo moeten zijn dat de overheid zich niet langer concurrerend opstelt tegenover de Surinaamse stichtingen', concludeert Roseval in zijn evaluatie van het ICBM-beleid (Span'noe 1976, nr. 1). Vandaar ook de eis in de 'notitie aan de formateur' dat de overheid, zowel de centrale als de gemeentelijke en provinciale overheden en organen de Surinaamse welzijnsorganisaties moeten erkennen als organisaties, die in een structurele behoefte binnen deze samenleving voorzien. En daaruit voortvloeiend, dat beleidsvoornemens van de overheden met betrekking tot Surinaamse migranten de neerslag zijn van het overleg tussen Surinaamse welzijnsorganisaties en de overheden (Span'noe 1977, 4-5). En vanuit de voorgaande overwegingen is er kritiek op de doelstellingen van decentralisatie van het welzijnsbeleid en de voorgenomen overheveling van taken van het categoriaal welzijnswerk naar het algemeen welzijnswerk: 'Voor zover decentralisatie in het beleid van de volgende regering centraal staat moet rekening gehouden worden met het feit dat Surinamers op de niveaus waarop decentralisatie uitwerkt, nauwelijks georganiseerd zijn. De gedachte dat categoriaal welzijnswerk een oneigenlijke zaak is binnen het Nederlandse welzijnsbestel, moet worden geruild voor de gedachte dat minderheidsgroepen een eigen plaats gegarandeerd moet worden binnen de wettelijke kaders van het 'nieuwe' welzijnsbeleid' (Span'noe 1977, 4-5).

### 3.3. Bestuurlijke organisatie van het beleid

In het voorgaande (zie paragraaf 1.2. ad 4) zijn wij reeds ingegaan op een aantal facetten van de organisatie van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. In het onderstaande zullen wij ons dan ook beperken tot het geven van een totaalbeeld daarvan met verwijzing naar meer gedetailleerde beschrijvingen in het voorgaande.

De belangrijkste *overlegstructuren* die voor beleidsvoorbereiding en uitvoering van het beleid ten aanzien van Surinaamse en Antilliaanse migranten zijn geschapen kan men als volgt in schema brengen:

Schema overlegstructuren



De overlegstructuur van de coördinerend minister met de ICBM en die van de ICBM en haar werk- en studiegroepen hebben wij in 1.2. ad 4. al uitvoerig toegelicht. De status en taak van de ACOM hebben wij besproken in hoofdstuk II, paragraaf 3.

De Commissie voor Contact en Overleg behoeft hier enige toelichting.

In de jaren zestig heeft reeds een commissie met dezelfde naam bestaan, maar deze is opgeheven toen de ICBM werd ingesteld. Een nieuwe commissie onder dezelfde naam is echter nu weer in oprichting en haar taak zal zijn de minister van CRM te adviseren op het terrein van welzijnsbeleid voor Surinaamse en Antilliaanse migranten. De Landelijke Federatie van Surinaamse Welzijnsstichtingen zal in deze CCO vertegenwoordigd zijn.

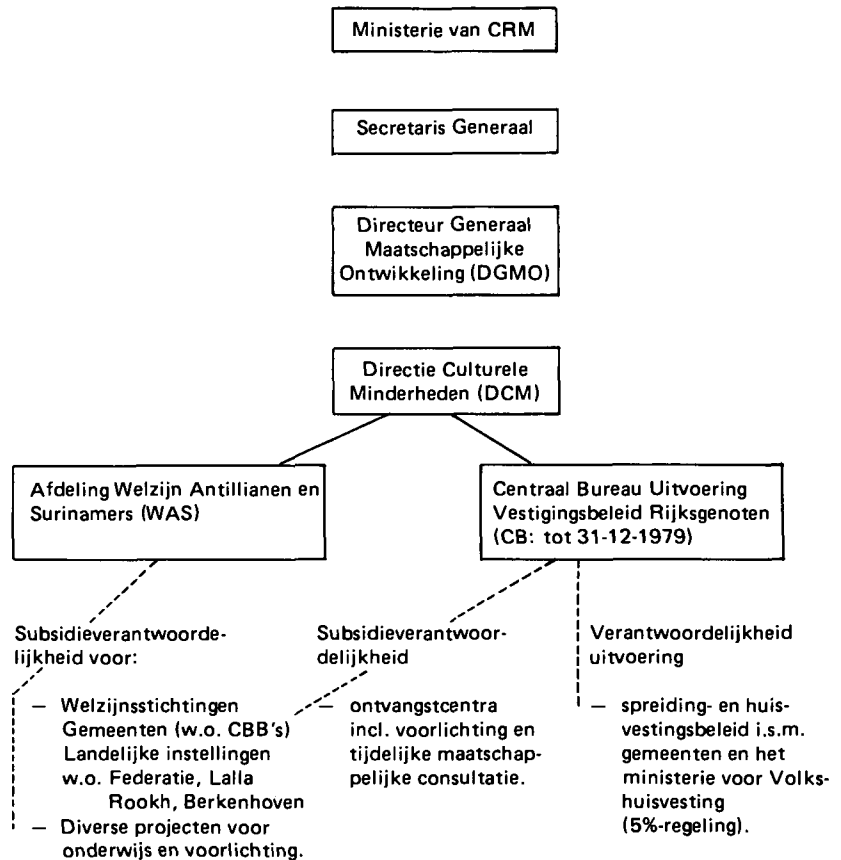
De aanstelling van coördinatoren voor beleid ten aanzien van Surinaamse en Antilliaanse migranten in grote steden en de instelling van stedelijke begeleidingscommissies zijn een uitvloeisel geweest van het beleid van de ICBM, die een goede coördinatie tussen nationaal en lokaal niveau zag als een voorwaarde voor slagvaardig beleid. De ICBM heeft er daarom de laatste jaren bij grote gemeenten op aangedrongen om haar jaarlijks een beleidsplan met begroting voor te leggen; financiering van (delen van) dat beleid door de ICBM fungeerde daarbij als stok achter de deur. De kosten van de aanstelling van een stedelijk coördinator worden door de ICBM gedragen. Door participatie van deze coördinatoren in de ICBM is een directe lijn van nationaal beleid naar lokaal beleid geschapen, althans wat betreft enkele grote gemeenten.

Verantwoordelijkheid voor het beleid op nationaal niveau wordt in laatste instantie uiteraard door de Ministerraad gedragen. Daaronder is de coördinerend minister (van CRM) de meest verantwoordelijke. Vervolgens berust de

verantwoordelijkheid voor beleid op de verschillende terreinen bij de betreffende minister. De ICBM adviseert aan de coördinerend minister en draagt dus zelf geen directe verantwoordelijkheid voor het beleid.

Binnen het ministerie van de coördinerend minister zijn een aantal taken van het totale beleid geconcentreerd; de verantwoordelijkheidslijnen van de uitvoerende instanties daarvan kunnen wij als volgt in kaart brengen:

#### Schema verantwoordelijkheidslijnen binnen het ministerie van CRM



#### 3.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid

Hoe moeten wij, gegeven de sociale positie van Surinaamse en Antilliaanse migranten in Nederland en de ontwikkelingen die wij daarin hebben gesignaleerd en ervan uitgaande dat het grootste deel van deze migranten zich permanent in Nederland zal vestigen, het huidige beleid van de overheid waarderen? Vanuit dit lange termijnperspectief willen wij hier enkele kritische observaties geven over de beleidsvoornemens, het op dit moment gevoerde beleid en de organisatorische inrichting van de beleidsuitvoering.

Migratie vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen naar Nederland groeide in de jaren zestig langzaam, maar gestaag en de samenstelling van de migrantenstroom veranderde. De groei van deze migratie vergrootte de problematiek van de migranten in Nederland en de zorg en verontrusting daarover zowel bij politici en in de publieke opinie nam vanaf 1969-1970 toe. Politieke ontwikkelingen in Suriname vóór de onafhankelijkheid leidde tot een ware uittocht naar Nederland. Beleidsmatig is op deze ontwikkelingen zeer traag gereageerd. Politiek bestond onenigheid over de vraag of, ondanks



eerder aangegane verplichtingen in het Koninkrijksstatuut van 1954, toch niet overgegaan moest worden tot een beperking van de migratie, zonodig eenzijdig. De beslissing dat daarvan definitief geen sprake kon zijn en dat een reeds uitgewerkt beleidsplan voor opvang en begeleiding van de migranten moest worden uitgevoerd, kwam laat. De vertraging daarvan werd mede veroorzaakt door een moeizame kabinetsformatie en de daaropvolgende oliecrisis.

Pas in 1974 werd het oude beleidsconcept, dat vrijwel uitsluitend overheidsactiviteit in de sociaal-culturele sector ten behoeve van Surinaamse en Antilliaanse migranten behelsde, verlaten en kreeg een nieuw beleid vorm.

Op korte termijn dienden toen op een reeks van terreinen activiteiten ondernomen te worden om de stroom van migranten enigszins opvang en begeleiding te bieden. De problematiek was des te groter, omdat de migranten zich bij voorkeur vestigden in enkele grote steden en de bestaande huisvestingsproblemen van deze daardoor verscherpt werden; de economische teruggang en daarmee gepaard gaande vermindering van de werkgelegenheid vormde een tweede negatieve factor van betekenis. Mede vanwege de overvloed van praktische werkzaamheden bij directe opvang en begeleiding van de migranten werd officiële formulering van het beleid en doordenking ervan op langere termijn uitgesteld en vond pas achteraf plaats.

Nemen wij de beleidsnota van 1977 en bezien wij de uitgangspunten van het huidige Nederlandse overheidsbeleid (zie 1.2.4.) daarin beschreven, dan lijkt mij dat de overheid de problematiek van de Surinamers in grote lijnen reëel benadert: de verwachting is dat 'een groot aantal' of 'velen' zullen besluiten zich definitief in Nederland te vestigen, terwijl de nota spreekt van 'sommigen' die overwegen om naar Suriname terug te gaan. Het spraakgebruik is voorzichtig maar suggereert toch dat de eerste groep groter is dan de laatste. En de overheid realiseert zich blijkens de nota, dat welzijnswerk alléén onvoldoende zal zijn om een aanvaardbare inpassing van en gelijke kansen voor de blijvers onder de migranten te bewerkstelligen. Daarvoor is de inspanning nodig van vele departementen, van lagere overheden en particuliere organisaties, akdus de nota.

Centraal staat in het beleid de inpassing van de migranten in de Nederlandse samenleving op zodanige wijze dat ze op den duur gelijke kansen en mogelijkheden tot ontplooiing zullen hebben. Een eerste vereiste is dus het wegwerken van de achterstand van deze categorie immigranten, immers hun startpositie is ongunstig. De opsomming van maatregelen gericht op positieverbetering van de migrant kan echter niet anders gezien worden dan als een opsomming van reeds bestaande maatregelen. De relatie tussen de geformuleerde doelstelling en deze maatregelen (middelen) wordt impliciet verondersteld; het is echter de vraag of het geheel van de vaak snel en geïmproviseerd doorgevoerde maatregelen wel leidt tot verwezenlijking van de doelstelling. Een aantal evaluatie-onderzoeken die antwoord dienen te geven op deze vraag, zijn momenteel in voorbereiding.

Belangrijker is echter nog de vraag of het geheel van de overheidsactiviteit wel voldoende is om ooit de gestelde doelstellingen te bereiken. De ontwikkelingen zoals deze door studie- en werkgroepen van de ICBM in recente nota's zijn gesignaleerd wijzen eerder op een verslechtering van de kansen van met name jeugdige migranten dan op een verbetering. Een subcultuur van jeugdige outcast onder deze migranten komt op; het aantal jeugdigen dat erin opgaat groeit snel.

Als er al een weg terug is voor deze jongeren, zo meent de jeugdnota van de ICBM, dan kan dat alleen wanneer hen kansen op een redelijk bestaan (huisvesting en een arbeidsplaats op zijn minst) geboden wordt; het ontbreken daarvan doet een steeds groter aantal jonge migranten in die subcultuur belanden. De conclusie lijkt te zijn dat de beleidsinzet, in materiële zin in elk geval, vergroot moet worden om ongewenste ontwikkelingen tot staan te brengen.

### *Organisatie van het beleid*

Sinds de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen (ICBM) haar activiteiten begon, bestaat er in de beleidsvoering ten aanzien van de categorie méér beleidscoördinatie dan het geval is bij Molukkers of buitenlandse werknemers. De ICBM had bij haar oprichting het praktische voordeel, dat de omvang van de Surinaamse migratie haar noopte een geheel nieuw beleid vorm te gaan geven waarbij op nagenoeg alle beleidsterreinen grote inzet en activiteit geboden was. De ommekeer in het beleid was zo vergaand dat de nieuw opgerichte instituties nauwelijks gehinderd werden door historisch gegroeide situaties.

Dit verleden heeft nog wel doorgewerkt bij de beslissing omtrent de vraag waar de beleidscoördinatie gelokaliseerd diende te worden; dat werd uiteindelijk de minister van CRM, waarschijnlijk op grond van de ervaring van dat ministerie in het verleden met Surinaamse en Antilliaanse migranten. Het is echter de vraag of deze keuze de juiste is geweest. Een feit is, dat een aantal nieuwe taken voor uitvoering ondergebracht zijn bij het ministerie van CRM, waarvan men zich kan afvragen of ze niet beter bij de meest direct betrokken ministeries ondergebracht hadden kunnen worden. Het Centraal Bureau Huisvesting en de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepstraining (CBB's) zijn daarvan voorbeelden.

De redelijk intensieve beleidscoördinatie binnen de ICBM heeft, globaal gezien, in elk geval een zekere consistentie in het beleid op het niveau van concrete maatregelen op verschillende beleidsterreinen verzekerd.

Het beleid op lokaal niveau kon in deze studie niet diepgaand onderzocht worden en wij kunnen over dit aspect dan ook slechts voorzichtige uitspraken doen. Wij hebben in ieder geval kunnen constateren, dat de ICBM getracht heeft de lokale overheid en het lokaal initiatief intensief te betrekken bij het spreidings- en opvangbeleid onder andere door de oprichting van lokale en soms regionale begeleidingscommissies. Zeker voor wat de grote steden betreft is er intensief contact en overleg over de problematiek van de Surinaamse en Antilliaanse migranten. De ICBM heeft getracht de lokale activiteiten aan te laten sluiten bij overheidsactiviteiten op nationaal niveau onder andere door de grote steden te vragen lokale beleidsplannen te ontwikkelen en deze voor (gedeeltelijke) subsidiëring voor te leggen aan CRM. Tevens werden vanuit de CRM een aantal algemene faciliteiten (meest financieel) aan gemeentelijke overheden gegeven.

Samenwerking tussen de nationale overheid en de gemeenten is echter lang niet altijd even soepel verlopen. Een spreidingsbeleid op basis van vrijwillig ter beschikking stellen van woonruimte door gemeenten bleek niet haalbaar en moest bindend worden voorgeschreven via de 5%-regeling. Daarnaast bleken enkele grote gemeenten, met als duidelijkst voorbeeld Amsterdam, een 'onofficieel' huisvestingsbeleid te voeren, dat moeilijk te rijmen valt met de beleidslijnen welke op landelijk niveau waren uiteengezet.

### *Gegevens, onderzoek en beleid*

Cijfermatige gegevens over de doelgroep van het beleid zijn uitermate schaars en worden steeds schaarser. Aangezien de doelgroep in overgrote meerderheid de Nederlandse nationaliteit bezit, wordt in het algemeen geen aparte registratie van deze groep gevoerd. Niets is bijvoorbeeld bekend over de vruchtbaarheid van de groep, leeftijdsopbouw, over de frequentie van huwelijken met partners van niet-Surinaamse of Antilliaanse afkomst enz. Kortom, over de totale doelgroep zijn alleen schattingen bekend, die in de orde van enkele tienduizenden uiteenlopen.

Over de doelgroepen van specifieke beleidsmaatregelen bestaat nog grotere onzekerheid: wat betreft werkloosheid bijvoorbeeld zijn alleen inschrijvingen bij GAB's bekend, maar niemand kan en durft deze getallen in relatie te

brengen met de totale doelgroep, omdat er niets bekend is over de verhouding economisch actieven en niet-actieven binnen de groep. Vergelijkbare voorbeelden kan men vinden op de beleidsterreinen van huisvesting en onderwijs, waar men eveneens nauwelijks een idee heeft hoe groot de groep is waarvoor men maatregelen dient te nemen.

De recente instelling van de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden en de uitbesteding van een groot evaluatie-onderzoek van het ICBM-beleid, inclusief een bevolkingsonderzoek onder de Surinaamse populatie, aan het Instituut voor Toegepaste Sociologie vormen aanwijzingen dat de behoefte aan betere wetenschappelijke onderbouwing van het beleid gegroeid is.

### *Inspraak*

Inspraak in het beleid is een moeilijke en moeizame aangelegenheid. Een feit is, dat elke vorm van zelforganisatie van de migranten op enige schaal ontbreekt. Anderzijds is er ook geen sprake van dat Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders op enige significante wijze een plaats hebben gevonden binnen het Nederlandse politieke partijen-systeem in het sociaal-economisch machtssysteem (vakbonden) of in andere systemen en via die kanalen hun wensen en verlangens naar voren kunnen brengen.

Het is bij gebrek aan enig alternatief, dat de Stichtingen Welzijn Surinamers en Antillianen er steeds meer in geslaagd zijn zich als enige en uitsluitende belangenvertegenwoordigers op te werpen. Het is echter de vraag of dit een gelukkige ontwikkeling is. Bekend is dat deze stichtingen onder de Surinamers in elk geval relatief onbekend zijn en een kleine groep bereiken. In het onderzoek van Bureau Lagendijk in 1975 had 39% van een nationale steekproef onder Surinamers nooit van deze stichtingen gehoord, terwijl dat percentage onder de Surinaamse migranten in de ontvangstcentra 70% bedroeg. In hetzelfde onderzoek bleek 19% van alle ondervraagden ooit in contact te zijn geweest met een welzijnsstichting (Surinamers in Nederland 1976).

Niettemin heeft de ICBM, met name in haar adviescommissies en werkgroepen, nogal wat plaatsen ingeruimd voor de betaalde belangenvertegenwoordigers van de stichtingen en nieuwe beleidsmaatregelen werden in het algemeen tevoren met het 'platvorm' van Surinaamse en Antilliaanse stichtingen doorgepraat. Daarnaast heeft de ICBM zich ook ingespannen om een aantal deskundige Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders à titre personnel en zonder duidelijke binding met enige organisatie in haar advisering te betrekken.

Voor de toekomst rijst de vraag óf en in hoeverre de Nederlandse overheid een beleid zou kunnen of moeten voeren om zelforganisatie op ruimere schaal en los van betaalde belangenbehartigers te stimuleren en inspraak meer via dergelijke nieuwe kanalen te laten lopen. Deze vraag zal des te urgenter zijn als blijkt, dat bestaande Nederlandse machtssystemen niet geïnteresseerd of in staat zijn uit te groeien tot een adequaat kanaal voor wensen en behoeften van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders.

## Literatuurlijst

- 'Aanvullende brief op de nota: Positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn'. In: Informatieblad ICBM, nr. 11, juli 1978.
- Abbenhuis, H. H. 'De Werkloosheid onder rijksgenoten uit de West in het gewest 's-Gravenhage'. G.A.B. 's-Gravenhage, 1974.
- 'Advies inzake de opvang en spreiding van Surinamers in Nederland'. Partij van de Arbeid/ Commissie spreidingsbeleid Surinamers, 's-Gravenhage, 1976.
- Ahmad-Ali, H. A. 'Surinaamse staatsburgers in Nederland'. Landelijke Federatie Surinaamse Welzijnsstichtingen, Utrecht, 1978.
- Alers, M. H. 'Taalproblemen van Surinaamse kinderen in Nederland'. Antropologisch-Sociologisch Centrum, Amsterdam, 1974.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Surinamers in de Lage Landen'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1968.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Surinamers op de arbeidsmarkt'. In: Mens en Onderneming, jrg. 23, nr. 4 (juli 1969), blz. 232-241.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Hindoestaanse Surinamers in Amsterdam'. In: Nieuwe West-Indische Gids, jrg. 47 (1970) nr. 2, blz. 109-138.
- Amersfoort, J. M. M. van 'West Indian Migration to the Netherlands'. In: H. van Houte and W. Melgert (eds.) 'Foreigners in our Community'. Keesing Publishers, Amsterdam, 1972, blz. 50-65.
- Amersfoort, J. M. M. van 'De Surinamers'. In: H. Verwey-Jonker (ed.) 'Allochtonen in Nederland'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973 (2e druk) blz. 145-177.
- Amersfoort, J. M. M. van 'De Antillianen'. In: H. Verwey-Jonker (ed.) 'Allochtonen in Nederland'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973 (2e druk) blz. 178-190.
- Amersfoort, J. M. van 'Immigratie en minderheidsvorming, een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973'. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1974.
- Amersfoort, J. M. M. van en W. E. Biervliet 'Criminaliteit van minderheden'. In: Intermediair, 5 september 1975.
- Amersfoort, J. M. M. van en C. Cortie 'Het patroon van de Surinaamse vestiging in Amsterdam in de periode 1968 t/m 1970'. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, jrg. LXIV, nr. 5, 1973, blz. 283-294.
- Bagley, C. 'The Dutch plural society, a comparative study in race relations'. Oxford University Press, London, 1973.
- Bayer, A. E. 'Surinaamse arbeiders in Nederland'. Van Gorcum, Assen, 1965.
- 'Bevolking en Welzijn in Nederland'. Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk vastgesteld te Leidschendam, december 1976. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- Biervliet, W. E. 'Surinamers in Nederland: absorptie of isolement?'. In: Internationale Spectator, 22 september 1974, blz. 552-559.
- Biervliet, W. E. 'Werkloosheid van jeugdige Surinamers in de grote steden van Nederland'. In: Jeugd en samenleving, jrg. 5 (1975) nr. 12 (december) blz. 911-924.
- Biervliet, W. E., F. Bovenkerk en A. J. F. Köbben 'Surinaamse immigratie: overheidsbeleid en de rol van het sociale onderzoek'. In: Beleid en Maatschappij, (1975) nr. 12.
- Blom, F. E. A. 'Ontsporing en resocialisatie van Antillianen en Surinamers'. In: Maandblad voor Berechting en Reclassering, 1969, blz. 54-60.
- Both, F. J. 'Kanttekeningen bij plaatsing van rijksgenoten in de SW'. In: Tijdschrift voor aangepaste werkvoorziening, jrg. 10 (1975) nr. 5 (oktober) blz. 110-112.
- Bovenkerk, F. 'Terug naar Suriname?, over de opnamecapaciteit van de Surinaamse arbeidsmarkt voor Surinaamse retourmigratie uit Nederland'. Antropologisch-Sociologisch Centrum, Amsterdam, 1973.
- Bovenkerk, F. 'Surinamers in Nederland: uitzicht op terugkeer?'. In: Internationale Spectator, 22 september 1974, blz. 560.
- Bovenkerk, F. 'Emigratie uit Suriname'. Antropologisch-Sociologisch Centrum, Amsterdam, 1975.
- Bovenkerk, F. 'Wje gaat er terug naar Suriname? Een onderzoek naar de retourmigratie van Surinamers uit Nederland 1972-1973'. Publikatie van het A.S.C., Afdeling Culturele Antropologie, Amsterdam, 1976.
- Bovenkerk, F. 'Gaan de Surinamers nog terug?'. In: Intermediair, jrg. 12 (1976) nr. 17 (23 april).
- Bovenkerk, F. 'Rasdiscriminatie op de Amsterdamse arbeidsmarkt'. In: Sociologische Gids, jrg. 24 (1977) nr. 1-2 blz. 58-75.
- Bovenkerk, F. (red.) 'Omdat zij anders zijn; patronen van rasdiscriminatie in Nederland'. Boom, Meppel, 1978.

- Bovenkerk, F. 'Ben je gekomen om te blijven?; de terugkeer van Surinamers anno 1978'. In: *Intermediair*, jrg. 14 (1978) nr. 29, blz. 1-11.
- Bovenkerk, F. en L. M. Bovenkerk-Teerink 'Surinamers en Antillianen in de Nederlandse pers'. Antropologisch-Sociologisch Centrum, Amsterdam, 1972.
- Braam, S. 'Suriname en de Surinamers als maatschappelijke vreemdelingen in Nederland'. Kruseman, 's-Gravenhage, 1973.
- Bruyn, W. J. 'Het recht op apartheid; inleiding tot de Nederlandse problematiek'. Derksen, Arnhem, 1965.
- Bruyn, W. J. 'De verdrongen rasfactor'. In: 'De Linkse Sociologie?'. Bijleveld, Utrecht, 1969.
- 'Buitenlandse migratie van Nederland met Suriname en de Nederlandse Antillen; 1946-1972'. C.B.S., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.
- Chateau, E. D. 'Aspecten van de migratie van Surinamers naar Nederland'. *Nieuwsbrief* 1974 nr. 4 blz. 1-4.
- 'Commissie beleidscoördinatie rijksgenoten ingesteld'. *Nederlandse Staatscourant* (1974) nr. 121 (26 juni) blz. 7.
- Diepen, M. van en A. de Bruijn-Muller 'De kraakacties in Glijphoeve'. Instituut der wetenschap der politiek, U.v.A., Amsterdam, 1976.
- 'Dokumentatie-informatie t.b.v. V.O.-scholen en docenten voor het onderwijs aan autochtone en allochtone leerlingen'. Stichting Advies- en Begeleidingscentrum voor het Onderwijs in Amsterdam, Amsterdam, 1976.
- Drees, W. 'Nederland mag geen immigratieland worden'. 's-Gravenhage, 1974.
- Emid-Danoesastro 'Surinaamse studerende in Nederland'. Ongepubliceerde scriptie, Leiden, 1965.
- Engers, R. W. van '(Voormalige) rijksgenoten in uitkering bij de G.S.D.; een klein onderzoek t.b.v. recente gegevens'. G.S.D., Amsterdam, 1976.
- 'Enkele aspecten inzake arbeidsinpassing van rijksgenoten uit de West'. G.A.B., 's-Gravenhage, december 1971.
- 'Een Enquête over de Surinaamse onafhankelijkheid'. Lagendijk bureau voor markt- en opinie-onderzoek, Apeldoorn, 1974.
- Eijsser, A. T. 'Op weg naar een transkulturele (ortho)pedagogiek'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.
- Garmers, S. 'Lieve Koningin, hierbij stuur ik U mijn dochter'. 's-Gravenhage, 1976.
- 'Gelijke kansen voor Surinaamse Nederlanders'. In: *Trefpunt*, mei 1977.
- Gooskens, I. 'Surinaamse vrouwelijke gezinshoofden in bijstand en WWV te Amsterdam'. Uitgave Gem. Sociale Dienst, afdeling Beleidsvoorbereiding en wetenschappelijk onderzoek. Amsterdam, 1975.
- Gooskens, I. 'Surinaamse en Antilliaanse cliënten van de gemeentelijke Sociale Dienst'. Amsterdam, 1976.
- Groenendijk, C. A. en A. H. J. Swart. 'Het verblijf en de vestiging van Surinamers in Nederland na de onafhankelijkheid van Suriname'. In: *Nederlands Juristenblad*, jrg. 50 (1975) nr. 29 (6 sept.) blz. 941-950.
- Haakmat, J. E. 'Surinamers in Nederland; een sociaal-wetenschappelijke studie'. Deel I, Paramaribo, 1974.
- Haakmat, A. R. 'Discriminerend huisvestingsbeleid in Amsterdam'. In: *Span'noe*, jrg. 4 (1977) nrs. 6-7 blz. 8-11.
- Hasselt, R. van 'Surinamers: remigreren of integreren'. In: *Tal en Last*, jrg. 13 (1975) blz. 54-58.
- Hasselt, R. van 'Falend migratiebeleid'. In: *Tal en Last*, jrg. 14 (1976) nr. 1 (april) blz. 1-5.
- Hendriks, H. 'De huiveringwekkende bevoogding van Surinamers'. In: *Jeugdwerk nu*, jrg. 9 (1977) nr. 11 (15 juni) blz. 4-6.
- 'Houdingen van Nederlanders t.o.v. ethnische minderheidsgroepen in Nederland; onderzoek ter begeleiding van de IKOR-t.v.-serie 'Oordeel, vooroordeel, veroordelen...?'. Hilversum, 1972.
- 'Huisvesting rijksgenoten'. In: *Nederlandse Staatscourant* (1975) nr. 15 (22 jan.) blz. 1.
- 'Huisvesting Rijksgenoten; circulaire van de staatssecretaris van V.H.R.O.'. In: *Officiële Bekendmakingen* 1975, nr. 35541 (21 jan.) blz. 1-3.
- 'Informatie en dokumentatie voor het onderwijs aan anderstaligen' (door A. M. J. Kloosterman). Uitgave van het Contactorgaan Innovatie van het Onderwijs (C.I.O.), 's-Hertogenbosch, 1977.
- 'Inventarisatie van problemen die ontstaan bij de vestiging van Surinamers en Antillianen in Amsterdam'. Nota van burgemeester en wethouders van Amsterdam, 1973.
- Jansen, R. 'Welzijnswerk voor Surinamers'. In: *TMW*, jrg. 30 (1976) nr. 16 (20 sept.) blz. 321-324.
- Kloosterman, A. M. J. 'Informatie en Documentatie voor het Onderwijs aan Anderstaligen'. Amsterdam, 1977.
- Kok, H. 'ICBM actief bij coördinatie ministerieel beleid Surinamers'. *Motief*, jrg. 3 (1978) nr. 4.
- Koot, W. 'Onafhankelijkheid door Antillianen gewenst?'. Publikatie van het A.S.C., afdeling Culturele Antropologie, Amsterdam, 1975.

- Koot, W. 'De omvang, richting en samenstelling van de Antilliaanse emigratie'. Publikatie van het A.S.C., Afdeling Culturele Antropologie, Amsterdam, 1977.
- Lamur, H. E. 'The Demographic Evolution of Surinam, 1920-1970'. Nijhoff, 's-Gravenhage, 1973.
- Lee, A. C. van der 'Een groep Surinamers voor de hoge drempel van het Centrum voor vakopleiding van volwassenen'. Scriptie HSA, Zuid-Beijerland, 1975.
- Linscheer, T. 'Remigratie, een haalbare kaart?'. In: Span'noe, 1974 nr. 3 (mei).
- Luning, M. 'Politie en Surinamers: een attitude-onderzoek bij de Amsterdamse geüniformeerde politie 1974/1975'. Antropologisch-Sociologische Centrum, U.v.A., Amsterdam, 1976.
- Mak, C. D. en J. R. Kraan 'Berkenhoven; evaluatierapport'. Min. van CRM, Rijswijk, 1977.
- 'Migratie (De) en Begeleiding van Rijksgenoten (Surinamers en Nederlands-Antillianen)'. Tweede Kamer, 1974-1975 en volgende jaren, 13254, nrs. 1-24.
- 'Migratie van Surinamers en Antillianen; beschouwingen van de Groen van Prinsterer-stichting n.a.v. het rapport van de adviescommissie'. Dordrecht, 1973.
- 'Nederland en migranten uit Suriname; wat doe je eraan als welzijnswerker'. (Rapp. R. Janssen). Commissie Oriënteringsdagen/Werkmap nr. 7, Utrecht, 1976.
- 'Nederland en de Surinamers; over rijksgenoten'. Resultaten van een enquête uitgevoerd door de NV v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek in opdracht van Panorama Novum, Haarlem, 1975.
- 'Nieuwsbrief over Surinamers en Antillianen in en rond Rotterdam'. Uitgave: Projectgroep Voorlichting Surinamers-Antillianen, Rotterdam.
- 'Nota jeugdige Surinaamse migranten in Nederland, schets voor een beleid'. Nota van de studiegroep van de ICBM, juni 1978 (nog intern).
- 'Opvang en begeleiding van rijksgenoten'. Gemeentebestuur van Amsterdam. Amsterdam, 1974.
- 'Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de republiek Suriname inzake het verblijf en de vestiging van wederzijdse onderdanen'. Paramaribo, 25 november 1975. In: Tractatenblad 1977, nr. 38 (23 febr.) blz. 2.
- 'Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid'. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 14, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- 'Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid'. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 11, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.
- 'Positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn'. C.R.M. Rijswijk 1977. Ook in: Surinaamse en Antilliaanse Migratie naar Nederland, Informatieblad ICBM, nr. 9, mei 1977, blz. 87-104.
- 'Problematisch druggebruik onder Surinamers'. Adviesnota van de werkgroep drugs van de ICBM aan de minister van C.R.M., Rijswijk, februari 1977.
- Rapport van de Adviescommissie inzake migratie van Surinamers en Antillianen. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, oktober 1972.
- Rapport van de werkgroep Migratie van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, Leidschendam, 1976.
- 'Regeling tijdelijke huisvesting en begeleiding van migranten uit Suriname en/of de Nederlandse Antillen in ontvangstcentra'. 's-Gravenhage, 1976.
- Roseval, H. R. 'Migratie en remigratie van Surinamers; literatuurskriptie'. Z.p., 1970.
- Roseval, H. R. 'Een tussentijdse evaluatie van de interdepartementale commissie beleidscoördinatie migranten'. In: Span'noe, jrg. 3 (1976) nr. 1 (febr/mrt) blz. 21-24.
- Ruiter, P. A. de 'Surinamers in Nederland'. In: E.S.B. jrg. 59 (1974) nr. 2968 (11 sept.) blz. 783.
- Ruskamp, L. D. Interview met Eugène Chateau: 'Wij streven voor Surinamers in Nederland een status van geaccepteerde minderheid na; begin 1976 moet een herzien vestigingsbeleid van start'. In: Nimobulletin 9 (1975) nr. 10 (dec.) blz. 284-290.
- 'Rijksgenoten in Den Haag; een eerste verkenning'. Gemeente 's-Gravenhage, 's-Gravenhage, 1974.
- 'Rijksgenoten in 's-Gravenhage'; interimrapport van de ambtelijke coördinatiecommissie rijksgenoten in 's-Gravenhage. 's-Gravenhage, 1975.
- Sedoc-Dahlberg, B. N. 'Surinaamse studenten in Nederland'. Proefschrift, Amsterdam, 1971.
- Sital, S. 'Enkele aspecten van de hulpverlening aan Surinamers'. Scriptie Sociale Academie z.p., 1976.
- 'Sociaal en cultureel rapport' 1976. Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk 1977. (Zie vooral hoofdstuk 13, 'Migratie, minderheden, maatregelen'.)
- 'Span'noe'. Uitgave Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers, Utrecht.
- Spit, W. J. L. en H. van Eekert 'Notitie inzake de problematiek van de Antilliaanse en Surinaamse werknemers in Nederland' (23 maart 1971). N.K.V., Utrecht, 1971.
- Strosnijder, A. M. 'De werkloosheid onder rijksgenoten uit de West'. In: Sociaal bestek, jrg. 36 (1974) nr. 13 (juli) blz. 350-357.
- 'Surinaamse en Antilliaanse Migratie naar Nederland'. Informatieblad van de I.C.B.R., Rijswijk.

- 'Surinamers in Nederland; een keuze uit de literatuur'. Bibliotheek van het ministerie van CRM, Rijswijk, 1975.
- 'Surinamers en Antillianen in Nederland, een keuze uit de literatuur t/m december 1977'. CRM, documentatie en bibliotheek uitgave 1978, Rijswijk, februari 1978.
- 'Surinamers in Nederland; een verslag van een enquête onder in Nederland gevestigde Surinamers'. Bureau Lagendijk, Apeldoorn, 1976.
- Swart, A. H. J. 'De toelating en uitzetting van vreemdelingen'. Kluwer, Deventer, 1978.
- Timmermans, H. J. 'Verslag betreffende het onderwijs aan kinderen van Surinaamse Nederlanders'. 's-Gravenhage, 1976.
- Valkonet-Freeman, M. 'Etnische minderheden en de Amsterdamse woningdistributie, bericht 2 van onderzoek naar rasdiskriminatie in Nederland'. Doctoraalscriptie, Rijksuniversiteit Utrecht, Sociologisch Instituut, 1977.
- Verwey-Burke, N. G. 'Veranderingen in voedselgewoonten van Surinaamse huishoudens in Amsterdam'. Amsterdam, 1971.
- Vliet, A. van 'De taalproblematiek van het Surinaamse kind in het Nederlands onderwijs'. Scriptie M.O.-A pedagogiek, Utrecht, 1975.
- 'Vooroordeel in Nederland, een onderzoek in opdracht van de AVRO'. Nederlands Centrum voor Marketing Analyses, N.V., 1968.
- Wassenaar, S. 'Leerlingen uit Suriname en hun achtergronden'. Stichting Advies- en Begeleidingscentrum voor het onderwijs in Amsterdam, Amsterdam, 1976.
- Weiden, J. M. van der 'Surinamers in Nederland'. In: Tal en Last, jrg. 14 (1976) nr. 1 (april) blz. 6-11.
- Werf, S. van der 'Amsterdam sluit acht wijken voor Surinamers en buitenlanders'. In: Welzijnsweekblad jrg. 2 (1977) nr. 44, 25 november.
- 'Werkplan met betrekking tot in Rotterdam verblijvende Surinamers en Antillianen'. Gemeente Rotterdam, februari 1975.
- Wiercx, R. 'ICBM beslist zonder inspraak cliënten'. In: Motief, jrg. 3 (1978) nr. 4 (april) blz. 15.
- Wijnstra, J. M. 'Evaluatie van het onderwijs aan kinderen van migranten'. Schoolpedagogisch Centrum, Heerlen, 1977.
- Zielhuis, L. 'Migratie uit Suriname'. Rapport v. h. ministerie van Sociale Zaken, Paramaribo, 1971.
- Zielhuis, L. 'Migratie uit Suriname'. Rapport v. h. ministerie van Sociale Zaken, Paramaribo, 1973. I + II (2 delen).
- Zomerdijk, H. J. 'Regering roept hulp in van gemeenten bij spreiding rijksgenoten'. In: De Nederlandse Gemeente, jrg. 28 (1974) nr. 46 (15 nov.) blz. 549-550.
- Zomerdijk, H. 'Spreidingsplan in de war'. In: De Nederlandse Gemeente, jrg. 29 (1975) nr. 46 (14 nov.) blz. 561-565.
- Zomerdijk, H. 'Steeds meer begrip voor vestigingsproblemen van ex-rijksgenoten'. In: De Nederlandse Gemeente, jrg. 31 (1977) nr. 2 (14 jan.) blz. 13-15.
- 'Zwartboek 'gesloten wijken''. Overleggroep Pensions. Amsterdam, februari 1978.
- 'Zwartboek verkooppraktijken in Den Haag'. Werkgroep Surinamers-Nederlanders Den Haag, 's-Gravenhage, 1975.

## HOOFDSTUK 4. BUITENLANDSE WERKNEMERS VAN MEDITERRANE HERKOMST EN HUN GEZINSLEDEN

### 4.0. Enkele cijfermatige gegevens

Buitenlandse werknemers in Nederland worden op tenminste twee manieren geregistreerd: als 'vreemdelingen' en als 'niet-Nederlandse' werknemers. Als 'vreemdelingen' dienen zij en hun gezinsleden in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning of een vestigingsvergunning. De verblijfsvergunning is een tijdelijke vergunning tot verblijf, meestal afgegeven voor de tijd van één jaar; een vestigingsvergunning is in principe niet tijdelijk, maar kan pas worden aangevraagd (en afgegeven) wanneer de vreemdeling gedurende vijf jaar met een verblijfsvergunning in Nederland heeft gewoond. Als 'niet-Nederlandse werknemers' dienen zij in het bezit te zijn van een arbeidsvergunning, die door de Gewestelijke Arbeidsbureaus wordt afgegeven. Ook hier is de gewone arbeidsvergunning 'tijdelijk', meestal geldig voor één jaar. Na vijf jaar arbeid in Nederland met niet méér onderbreking dan die voor normale vakantieperiodes, kan een permanente arbeidsvergunning worden aangevraagd (en afgegeven).

De meeste cijfermatige gegevens omtrent buitenlandse werknemers in Nederland zijn afkomstig uit deze twee registratiesystemen. Het meest betrouwbaar zijn de gegevens die afkomstig zijn uit de registratie van tijdelijke verblijfs- en arbeidsvergunningen. Deze moeten immers tenminste elk jaar verlengd worden en daarmee gecontroleerd. De betrouwbaarheid van vestigingsvergunningen en permanente arbeidsvergunningen is geringer, omdat controle daarop in feite geringer is (is de betreffende persoon nog werkelijk in Nederland?).

Eind 1976 verbleven er ruim 360.000 vreemdelingen met een geldige verblijfsvergunning in Nederland (Fragmenten uit ... 1978, 12).

Daarvan waren er ruim 113.000 afkomstig uit de lid-staten van de Europese Economische Gemeenschap, inclusief ongeveer 20.000 Italianen.

Bijna 180.000 waren afkomstig uit de zogenaamde wervingslanden (Griekenland, Joegoslavië, Portugal, Spanje, Turkije, Marokko en Tunesië) en een kleine 70.000 uit alle 'overige landen' te zamen.

In het navolgende zullen we ons slechts bezighouden met de vreemdelingen uit de mediterrane wervingslanden, plus Italië: te zamen omvattende ongeveer 200.000 personen. Dit cijfer is een officieel statistisch gegeven gebaseerd op afgegeven verblijfsvergunningen en omvat dus niet de categorie van 'illegalen' (vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel). De schattingen over de omvang van het verschijnsel illegalen varieert sterk: 10-15.000 is de schatting van de overheid, terwijl in kringen van welzijnswerkers, óók na de regularisatie van 1975, getallen tot 40.000 worden gehoord.



**Tabel 4.1. Arbeidsreserve in Nederland; Officiële werving. Totaal aantal nieuw afgegeven arbeidsvergunningen. Totaal tijdelijke en permanente arbeidsvergunningen en totaal aantal onderdanen uit de wervingslanden<sup>1</sup>) per jaar, 1959–1978.**

jaar	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1959	2.4					410	
1960	1.5		279			545	719
1961	1.1	1.623	2.091			1.896	2.510
1962	1.0	3.374	4.367			5.030	6.110
1963	1.0	4.297	8.316			10.275	10.803
1964	0.9	6.797	18.839			23.031	22.690
1965	1.0	4.800	20.646			33.393	39.950
1966	1.2	2.744	25.998			46.359	56.877
1967	2.4	566	4.592			39.245	48.511
1968	2.2	2.173	10.013			45.213	54.736
1969	1.8	10.652	16.668	50.663	2.705	53.368	70.205
1970	1.4	16.551	25.561	60.441	8.102	68.543	92.870
1971	1.7	16.765	25.500	66.810	16.914	83.724	?
1972	2.8	3.981	7.813	60.429	25.082	85.511	128.572
1973	2.9	6.164	8.523	60.102	29.881	89.983	139.490
1974	3.5	5.129	?	56.831	36.327	93.158	153.120
1975	4.9	920	?	?	?	?	169.737 <sup>4</sup> )
1976	5.4	14	9.300 <sup>2</sup> )	38.500	61.400	99.900	179.032 <sup>4</sup> )
1977	5.2	99	8.000 <sup>2</sup> )	28.200	76.875	105.075	185.160 <sup>4</sup> )
1978	5.5			26.725 <sup>3</sup> )			

Toelichting:

(1): arbeidsreserve

(2): officiële werving

(3): nieuw afgegeven arbeidsvergunningen

(4): tijdelijke arbeidsvergunningen<sup>1</sup>) per 31 december

(5): permanente arbeidsvergunningen<sup>1</sup>) per 31 december

(6): totaal arbeidsvergunningen<sup>1</sup>) per 31 december

(7): legaal verblijvende onderdanen uit wervingslanden<sup>1</sup>) per 31 december

<sup>1</sup>) Onder wervingslanden worden de volgende 7 landen begrepen: Spanje, Portugal, Turkije, Griekenland, Marokko, Tunesië en Joegoslavië. Italianen zijn in de tabel niet opgenomen. Zie tabel 4.2.

<sup>2</sup>) 'Dit aantal betreft onder meer regularisatiegevallen, tewerkstellingen van reeds in Nederland legaal verblijvende gezinsleden van buitenlandse werknemers en tewerkstellingen als stagiair(e)'. Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting van 1978 (Fragmenten uit... 1978, 46).

<sup>3</sup>) Per 15 juni 1978: Sociale Maandstatistiek (CBS) augustus 1978.

<sup>4</sup>) De getallen voor eind 1975 (169–737) en eind 1976 (179.032) zijn ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Justitie 1977 en 1978. Tellingen van het CBS geven echter hogere cijfers: 176.056 per 1 januari 1976 en 185.160 per 1 januari 1977 (voorlopige cijfers exclusief geboorte). Zie motief 1977, nr. 7, blz. 19.

Bronnen bij tabel 4.1.:

Kolom 1: 'Geregistreerde arbeidsreserve in % van de afhankelijke beroepsbevolking', in: Centraal Economisch Plan 1975, Centraal Planbureau, Den Haag 1975, 264. Voor 1975, 1976, 1977 en 1978 zie Centraal Economisch Plan 1978, blz. 325.

Kolom 2–6: 'Nota Buitenlandse Werknemers', Tweede Kamer 1969–1970, 10504, nr. 3 en 'Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota Buitenlandse Werknemers', 1973–74, 10504, nrs. 9 en 10. Verdere gegevens uit de Memories van Toelichting op de Rijksbegroting van verschillende jaren van de ministeries van Justitie en Sociale Zaken. (Zie Fragmenten... 1975, 1976, 1977, 1978 en 1979.)

Kolom 7: Omdat nauwkeurige gegevens van het ministerie van Justitie over in Nederland verblijf houdende vreemdelingen pas sinds 1972 worden vrijgegeven, zijn hier tot en met 1970 gegevens overgenomen uit een statistische publikatie van het ministerie van CRM: (Enkele statistische gegevens, 1971, 13). Cijfers vanaf 1972 zijn te vinden in de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting van verschillende jaren (Fragmenten uit...).

Tabel 4.1. bevat een aantal basisgegevens over de ontwikkeling van het aantal mediterrane werknemers en hun gezinsleden in Nederland. In deze tabel zijn uitsluitend werknemers en hun gezinsleden uit de zeven wervingslanden opgenomen.

Italianen vallen sinds 1969 buiten de statistieken over mediterrane arbeiders, omdat in dat jaar het vrije verkeer van arbeidskrachten binnen de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap van kracht werd en voor hen een ander (gunstiger) juridisch regime en een betere rechtspositie gerealiseerd werden. Inhoudelijk moet men echter de Italiaanse onderdanen in Nederland wel degelijk tot de categorie mediterrane arbeidsmigranten rekenen. Zie tabel 4.2.

**Tabel 4.2. Totaal aantal in Nederland verblijf houdende Italiaanse onderdanen: 1972-1977.**

Jaar	Mannen	Vrouwen	Totaal
1972			19.300
1973			19.300
1974			19.700
1975	13.100	6.783	19.883
1976	13.206	6.905	20.111

Bronnen: 1972-1974: Statistisch Zakboek, CBS.

1975 en 1976 (stand 31 december): (Gemeentelijk beleid 1977, 7).

Opvallend is de stabilisatie of zelfs afname van het aantal arbeidsvergunningen voor onderdanen uit meer ontwikkelde mediterrane landen (Griekenland, Spanje en Joegoslavië) en de constante toename uit de minst ontwikkelde landen (Turkije, Marokko en Tunesië). Zie tabel 4.3.

**Tabel 4.3. Aantal arbeidsvergunningen per nationaliteit: wervingslanden.**

	15-12 1965	15-12 1968	31-12 1970	31-12 1972	31-12 1974	31-12 1976	31-12 1977
Grieken	1755	1259	1814	1926	1955	1900	1925
Joegoslaven	984	1181	6425	8683	9098	7350	8000
Portugezen	?	?	3079	3923	4528	5000	5175
Spanjaarden	16528	9637	16946	20310	20071	17525	17475
Turken	7286	13243	20615	17771	33559	39200	42300
Marokkanen	5497	14072	19445	22347	22936	27875	29125
Tunesiërs	?	?	219	551	1011	1050	1075

Bron: ministerie van Sociale Zaken: (Fragmenten uit... 1976 en 1978; Nieuwsbrief B.W. 1970, nr. 9).

Voor wat betreft de totale vreemde bevolking naar nationaliteit (wervingslanden) zijn het weer dezelfde landen, die voor een sterke toename zorgen: Turkije spant daarbij de kroon, terwijl Marokko (vergeleken met het aantal arbeidsvergunningen) wat achter lijkt te blijven in de groei.

**Tabel 4.4. Aanwezige vreemdelingen uit de wervingslanden naar nationaliteit (verblijfsvergunningen).**

	1960	1965	1968	1970	1973	1974	1975	1976 <sup>1)</sup>	1977 <sup>1)</sup>
Grieken	404	3042	3216	4038	3989	4035	4164	4199	4227
Joegoslaven	5	1034	1957	7812	11618	11973	12873	13802	13318
Portugezen	1	1521	3113	4789	6952	7417	7813	8815	9174
Spanjaarden	309	21025	18526	25866	31362	31790	31312	29092	26887
Turken	—	8822	15314	29325	46018	53529	62587	76473	82913
Marokkanen	—	4506	12610	21040	27901	29637	33156	42201	47089
Tunesiërs	?	?	?	?	732	1109	1215	1474	1552
Totaal	719	39950	54736	92870	128572	139490	153120	176056	185160

<sup>1)</sup> De cijfers voor deze jaren (per 1 januari van het betreffende jaar) zijn tellingen van het CBS: voorlopige cijfers exclusief geboorten.

Bronnen: Ministerie van Justitie: (Fragmenten uit... 1975, 1976; Nieuwsbrief B.W., 1971, nr. 8). Cijfers voor 1976 en 1977 uit Motief, 1977, nr. 7, blz. 19.

Omtrent geslacht, leeftijdsopbouw en andere belangrijke demografische kenmerken van de mediterrane vreemdelingen in ons land is statistisch weinig bekend.

Voor wat betreft de Italianen kunnen we met betrekking tot de verhouding der geslachten constateren, dat de mannen nog ruimschoots oververtegenwoordigd zijn (zie tabel 4.2.). Voor mediterrane werknemers uit de wervingslanden geldt dat eveneens en de verhouding tussen mannen en vrouwen blijft voor de jaren 1976 en 1977 ongeveer dezelfde: 2 : 1.

**Tabel 4.5: In Nederland verblijvende onderdanen uit de wervingslanden naar geslacht: per 1 januari 1973–1977.**

	Mannen	Vrouwen	Totaal
1973	95.087	33.485	128.572
1974	99.689	39.801	139.490
1975	105.623	47.497	153.120
1976	115.072	54.665	169.737
1977	118.361	60.671	179.032

Bron: Diverse Memories van Toelichting op de Rijksbegroting.

Tabel 4.5 geeft een duidelijk inhaaleffect te zien van vrouwelijke onderdanen uit de wervingslanden, zeker wanneer men zich realiseert, dat het grootste deel van de toename van de mannelijke vreemdelingen van 1 januari 1975 tot 1 januari 1976 te danken is aan de regularisatie van reeds in Nederland verblijvende mannen in die periode (vergelijk tabel 4.6).

Met betrekking tot de leeftijdsopbouw zijn ons alleen de cijfers bekend van de volkstelling van 1971:

**Tabel 4.6. Onderdanen uit de wervingslanden naar leeftijd en geslacht: 28 februari 1971 (steekproef 1 op 10 (x10)): N = 97.600.**

	Mannen		Vrouwen	
	%		%	
0–19 jaar	10,7	7.700	38,8	7.900
20–39 jaar	77,7	60.000	51,4	10.500
40–64 jaar	12,2	9.400	9,0	1.800
65 jaar en ouder	0,2	100	0,8	200
	100,0 =	77.200	100,0 =	20.400

Bron: (14e Algemene Volkstelling Deel 1B, 1978, 29).

Het grootste deel van de mediterrane werknemers vestigt zich in het westen van Nederland, terwijl de industriële concentratiegebieden in Noord-Brabant en Gelderland eveneens aanmerkelijke aantallen buitenlandse arbeiders herbergen. Tabel 4.7 geeft een beeld van de geografische spreiding van mediterrane arbeiders op basis van tijdelijke arbeidsvergunningen.

**Tabel 4.7. Geografische spreiding van buitenlandse arbeiders<sup>1)</sup> (tijdelijke arbeidsvergunningen) over provincies en regio's in Nederland.**

	15-9 1969	15-6 1971	15-7 1973	15-9 1974	15-4 1977
Groningen	0,2	0,4	0,4	0,5	
Friesland	0,2	0,5	0,5	0,5	
Drenthe	0,5	0,8	0,6	0,8	
Noord-Nederland	1,0	1,8	1,6	1,8	1,4
Overijssel	5,7	6,3	7,5	8,0	
Gelderland	9,8	10,5	10,8	10,4	
Oost-Nederland	15,5	16,8	18,3	18,4	13,1
Utrecht	12,8	8,6	7,8	7,0	
Noord-Holland	24,0	20,8	20,6	20,8	
Zuid-Holland	29,0	28,0	26,5	26,6	
West-Nederland	65,8	57,3	54,9	54,4	67,2
Zeeland	0,3	1,2	0,9	9,8	
Noord-Brabant	13,4	16,8	18,1	18,1	
Limburg	4,0	6,2	6,3	6,4	
Zuid-Nederland	17,7	24,1	25,2	25,4	18,3

<sup>1)</sup> Uitsluitend arbeiders uit de wervingslanden.

Bron: Berekening is gebaseerd op statistieken van het ministerie van Sociale Zaken.

De percentages voor de latere jaren (met name 1977) moeten voorzichtig behandeld worden: immers het relatieve aandeel van de tijdelijke arbeidsvergunningen in het totaal der vergunningen neemt na 1974 sterk af (zie tabel 4.1.).

De conclusie kan echter gehandhaafd blijven, wanneer men de gemeentestatistieken op basis van het bevolkingsregister raadpleegt:

**Tabel 4.8. Gemeenten met meer dan 2000 buitenlanders afkomstig uit de wervingslanden, inclusief Italië, per 1 januari 1976.**

1. Rotterdam	27.230	11. Hengelo	2.721
2. Amsterdam	23.640	12. Almelo	2.679
3. Den Haag	9.985	13. Schiedam	2.521
4. Utrecht	9.726	14. Arnhem	2.507
5. Enschede	5.302	15. Deventer	2.418
6. Eindhoven	4.568	16. Den Bosch	2.343
7. Zaanstad	4.190	17. Vlaardingen	2.338
8. Haarlem	3.033	18. Alkmaar	2.073
9. Nijmegen	2.875	19. Tilburg	2.030
10. Dordrecht	2.846		

Bron: CBS (Zie Motief, Jrg. 3, nr. 6).

Voor zover buitenlandse werknemers een tijdelijke arbeidsvergunning hebben, is bij het ministerie van Sociale Zaken ook bekend in welke sector en bedrijfsgroep de buitenlandse arbeider werkzaam is (althans op het tijdstip van afgifte van een dergelijke vergunning).

Voor die jaren, waarin het overgrote deel van het totaal der arbeids-

vergunningen nog bestond uit tijdelijke vergunningen, levert deze statistiek een benaderend beeld op van de tewerkstelling van de gastarbeider per bedrijfsgroep. Berekeningen van na 1975 zijn achterwege gelaten, omdat dan het aandeel van de tijdelijke vergunningen in het totaal der vergunningen tot ver onder de helft is gedaald (zie tabel 4.1.).

**Tabel 4.9. Spreiding van buitenlandse arbeiders<sup>1)</sup> (tijdelijke arbeidsvergunningen) over bedrijfsgroepen en hun aandeel in de totale werkgelegenheid in bedrijfsgroepen.**

	Spreiding over bedrijfsgroepen				Percentage van de totale werkgelegenheid			
	1969	1971	15-10 1973	15-3 1975	1969	1971	15-10 1973	15-3 1975
1. Landbouw en visserij	0,6	0,7	0,8	0,8	0,1	0,2	0,2	0,2
2. Delfstoffenwinning	1,4	1,0	0,6	0,5	3,3	4,1	3,0	3,0
3. Voedingsmiddelen	12,5	14,0	13,6	13,3	3,7	5,5	4,9	4,4
4. Textielnijverheid	7,9	7,0	6,6	6,6	5,6	7,3	7,2	6,9
5. Schoeisel- en kledingindustrie	2,0	1,8	3,0	2,8	1,4	1,9	3,4	3,3
6. Hout- en meubelindustrie	2,3	2,2	2,4	2,1	2,1	2,8	2,8	2,2
7. Papiernijverheid	2,8	2,2	2,2	2,0	5,0	5,4	4,9	4,1
8. Grafische industrie	1,1	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8
9. Leer, rubber, chemie en olie	8,3	8,2	7,3	6,9	3,9	4,9	4,0	3,4
10. Bouwmaterialen, aardewerk, glas	4,7	5,0	4,4	3,9	5,4	7,6	6,5	5,3
11. Metaalnijverheid	32,6	33,6	34,0	34,1	4,2	5,6	5,2	4,7
12. Bouwnijverheid	4,9	5,0	3,8	3,0	0,6	0,8	0,6	0,4
13. Openbare nutsbedrijven	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Totale industrie (2 t/m 13)</b>	<b>80,5</b>	<b>80,6</b>	<b>78,7</b>	<b>76,2</b>	<b>2,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>
14. Handel	4,4	3,7	4,0	4,0	0,4	0,4	0,4	0,3
15. Vervoersbedrijven	3,5	2,9	2,1	1,9	0,9	0,9	0,6	0,5
16. Horeca	3,2	3,8	5,1	5,8	2,0	3,2	3,8	3,9
17. Andere diensten	7,7	8,2	9,4	11,4	0,6	0,7	0,6	0,7
<b>Totaal diensten (14 t/m 17)</b>	<b>18,9</b>	<b>18,7</b>	<b>20,5</b>	<b>23,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
<b>Totaal bedrijven</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>

<sup>1)</sup> Arbeiders uit de wervingslanden plus overige nationaliteiten, EEG-onderdanen uitgesloten.

Bronnen: Arbeidsvergunningen voor 1969 en 1971 uit 'Het vrije verkeer van werknemers en de arbeidsmarkt binnen de E.E.G.', uitgave van de EEG, 1972. De cijfers voor 1973 en 1975 zijn gebaseerd op statistieken van het ministerie van Sociale Zaken. Voor berekening van de percentages in de laatste 4 kolommen is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS omtrent het totale arbeidsvolume per bedrijfsgroep, gepubliceerd in Sociale Maandstatistiek (september 1973 en 1975): voor 1973 zijn de schattingen van het CBS voor dat jaar gebruikt; voor 1975 de schattingen voor 1974.

Ten slotte is er via de Gewestelijke Arbeidsbureaus een regelmatige gegevensstroom omtrent de geregistreeerde werkloosheid onder buitenlandse werknemers; vanaf eind 1974 tot voorjaar 1976 ziet men deze geregistreeerde werkloosheid zeer sterk toenemen.

Tabel 4.10. Verloop van de werkloosheid onder arbeidskrachten uit de wervingslanden.

januari	1974	1652	1,8% <sup>1)</sup>
augustus	1974	1345	1,4% <sup>2)</sup>
september	1974	1638	1,8%
oktober	1974	1906	2,0%
november	1974	2374	2,5%
december	1974	2794	2,0%
januari	1975	3532	3,8%
februari	1975	4200	4,5%
maart	1975	4719	5,1% <sup>3)</sup>
april	1975	4690	5,1%
mei	1975	4827	5,2%
juni	1975	5113	5,5%
juli	1975	5228	5,7%
augustus	1975	5418	5,9%
september	1975	5679	6,1%
oktober	1975	6312	6,8%
november	1975	7253	7,8%
maart	1976	9130	9,9%
april	1976	8451	9,1%
maart	1977	8453	8,5% <sup>4)</sup>
mei	1977	7789	7,8%
maart	1978	9213	9,2%

1) Percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen per 31 december 1973.

2) Percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen per 31 december 1974.

3) Percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen per 31 maart 1975.

4) Percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen per 31 december 1976.

Bron: ministerie van Sociale Zaken: (Fragmenten uit... 1976, 74; Motief, verscheidene jaargangen.

#### 4.1. Migratie uit de Middellandse-Zeelanden: knelpunten en beleid

##### 4.1.1. Ontwikkeling van de arbeidsmigratie in Nederland: achtergronden en ontwikkeling

Als gevolg van de tweede wereldoorlog had de Nederlandse economie grote schade geleden en de periode direct na de oorlog kwam dan ook geheel te staan in het teken van de wederopbouw. Deze wederopbouwpolitiek richtte zich vooral op het opbouwen van een sterke op export gerichte industrie. Looncontrole, het sturen van de binnenlandse migratie, het stimuleren van besparingen en vervanging van invoer door eigen productie waren enkele van de belangrijkste voorwaarden waaronder opbouw van de Nederlandse economie kon plaatsvinden. Intussen was in deze eerste jaren de werkgelegenheid in Nederland nog te klein om alle arbeid te kunnen opnemen en van overheidszijde werd dan ook een actieve emigratiepolitiek gevoerd. Nederland beschouwde zich als een overbevolkt land (Marshall-Goldschwarz 1973). Al in het midden van de vijftiger jaren bleek de wederopbouw een succes te zijn geworden. Toen al leidde de sterk expansieve ontwikkeling van de economie tot arbeidsschaarste op delen van de arbeidsmarkt en voor de mijnbouw en de industrie werden de eerste arbeidskrachten uit Italië aangetrokken. Het waren aanvankelijk vooral de mijnen, die in moeilijkheden kwamen met hun arbeidsvoorziening, omdat Nederlandse arbeiders steeds minder geneigd waren dit werk te aanvaarden vanwege de lage beloning en de relatief zware arbeidsomstandigheden. De concurrerende lonen, die de Duitse mijnbouw bood, speelden daarbij ook een rol.

De periode tot aan de recessie van 1958 vertoonde nog slechts een aarzelend begin van inschakeling van buitenlandse arbeiders in Nederland.

### **De eerste golf buitenlandse arbeiders 1960–1966**

Na de tijdelijke inzinking van 1958, waarvan de gevolgen voor de werkgelegenheid tot in 1959 merkbaar waren, zette de expansie van de Nederlandse economie door. Nederland had zich een goede plaats verworven op de internationale markten en de vooruitzichten waren goed. De gevolgen van deze groei, met name die van de industrie, begonnen zich echter ook op de arbeidsmarkt af te tekenen. Ondanks de sterke groei van de Nederlandse beroepsbevolking (groter dan die in andere Westeuropese landen) begonnen zich tekorten op de arbeidsmarkt af te tekenen, die veel serieuzer waren dan voorheen in de jaren vijftig.

In de meerdere vraag vanuit de industrie naar arbeidskrachten kon de afvloeiing vanuit de agrarische sector niet meer voorzien, omdat de agrarische beroepsbevolking in het begin van de jaren zestig al tot 10% was teruggelopen. Verhoging van deelnemingsgraad onder andere door het aantrekken van gehuwde vrouwen in het arbeidsproces, bleek onvoldoende succes te hebben. De tekorten bleven dus bestaan. De vakbonden kwamen door deze ontwikkelingen in een sterkere onderhandelingspositie, hetgeen uiteindelijk leidde tot het einde van de geleide loonpolitiek (1963) en tot 'loonexplosies'. Invoering van werktijdverkortingen en de vijfdaagse werkweek, mede het gevolg van de sterkere positie van de arbeid, verscherpten de arbeidsmarktproblemen niet onaanzienlijk. Daartegenover stond echter, dat door het bedrijfsleven zeer grote investeringen waren gedaan en dat er sprake was van onderbenutting van de bestaande productiecapaciteit door gebrek aan arbeid. Winstverwachtingen op korte termijn voor het bedrijfsleven dreigden daarmee gefrustreerd te worden. Het aantrekken van buitenlandse arbeiders op grotere schaal had in deze situatie op korte termijn meerdere voordelen boven andere oplossingen (zoals diepte-investeringen):

- door inschakeling van buitenlandse arbeiders zou de productiecapaciteit vollediger benut kunnen worden en gedane investeringen meer rendabel gemaakt kunnen worden;
- de druk op de arbeidsmarkt zou verlicht worden door aantrekking van buitenlanders; de onderhandelingspositie van de vakbonden zou daardoor relatief minder sterk worden en de druk op de lonen zou daardoor verlicht worden.

Of zoals Marshall-Goldschwartz (1973, 49) het in haar analyse uitdrukt: Vanwege de bestaande onderbenutting van de productiecapaciteit waren er goede winstverwachtingen voor het bedrijfsleven, 'mits er in voldoende mate arbeid beschikbaar zou zijn tegen het bestaande loonniveau'.

Tegen deze achtergrond moet de eerste golf van buitenlandse arbeiders uit de Middellandse-Zeelanden in de eerste helft van de zestiger jaren geplaatst worden. Voor aantrekking en werving bestonden toen nog nauwelijks door de overheid gecreëerde kaders. Tot en met 1960 werden bijna uitsluitend Italianen aangetrokken. Het bedrijfsleven was echter reeds begonnen met werving en aantrekking op eigen gelegenheid van buitenlanders uit andere Middellandse-Zeelanden. In een aantal gevallen leidde deze ongecontroleerde werving tot onverkwikkelijke wantoestanden.

Deze situatie leidde ertoe, dat de overheid ging ingrijpen en althans het officiële kader ging bieden, waarin werving van buitenlandse arbeiders kon plaatsvinden. In deze tijd werden wervingsverdragen gesloten met Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964) en Griekenland (1966). In de periode na de economische crisis van 1967 zouden Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1970) daar nog aan toegevoegd worden. Met deze

wervingsovereenkomsten en de daaraan verbonden uitvoeringsorganen legde de overheid de basis voor de voorziening van buitenlanders voor het Nederlandse bedrijfsleven enerzijds, voor een controle op immigratie van buitenlanders anderzijds. Dit laatste aspect werd pas actueel tijdens en na de crisis van 1967.

Met het sluiten van bovengenoemde wervingsovereenkomsten zag men in Nederland successievelijk arbeiders van verschillende nationaliteiten verschijnen. De Italianen waren al enkele jaren een bekend verschijnsel in Nederland, zij het dat ze nog in geringe aantallen aanwezig waren. In 1960 waren zij de enige belangrijke groep van ongeveer 3.000. Na 1964 neemt het aantal geworven Italianen sterk af. Hun aantal groeide echter gestaag tot ongeveer 10.000 in 1968, toen zij door het inwerking treden van het vrije verkeer van arbeidskrachten binnen de EEG een andere status verkregen dan de overige buitenlandse arbeiders uit het Middellandse-Zeegebied (zie tabel 4.2.).

Geworven arbeiders uit Spanje zijn vanaf 1961 tot en met 1968 de groep geweest, die het gezicht van de buitenlandse arbeider in Nederland bepaalde, gevolgd in 1964 door de Turken.

Tot 1966 groeide het aantal buitenlandse arbeiders snel en onophoudelijk (tabel 4.1.: totaal aantal arbeidsvergunningen).

De vergelijking van het aantal officiële wervingen en het aantal arbeidsvergunningen van 1961–1966 geeft ook te zien dat meer dan de helft van de buitenlandse arbeiders buiten de werving om in Nederland tewerkgesteld werd. Inclusief Italianen waren er in 1966 ongeveer 46.000 mediterrane arbeiders met een arbeidsvergunning in Nederland.

#### **De economische recessie van 1967 en de tweede golf.**

De economische recessie van 1967 bracht voor het eerst de discussie op gang over de betekenis en functie van buitenlandse arbeiders in de Nederlandse economie. In hoofdzaak werd daarbij gesteund op gedachtingangen die al eerder in Duitsland en Zwitserland ontwikkeld waren (zie Lucassen e.a., 1974). De feiten waren, dat de werkloosheid in Nederland een sterke sprong maakte naar een percentage van 2,4. De werving werd nagenoeg stopgezet en het aantal afgegeven arbeidsvergunningen viel terug met ruim 7.000 van 46.000 in 1966 tot 39.000 in 1967.

Aan de ene kant werd duidelijk, dat buitenlanders voor een deel een functie hadden als buffer tegen conjunctuurschommelingen. In perioden van economische bloei konden ze redelijk makkelijk via de officiële werving of via persoonlijke relaties van alhier werkende buitenlanders (nominatieve werving), in grote getale aangetrokken worden. In perioden van recessie werd deze werving stopgezet en vloeide een aantal buitenlanders weer terug naar hun thuisland, omdat ze hier geen werk meer vonden en hun de rechten van een werkloze arbeider ontzegd of maar voor zeer korte tijd toegekend werden (zie ook Kayser 1972). Aan de andere kant maakte de crisis ook duidelijk, dat het overgrote deel van de buitenlanders in Nederland ook in tijden van economische teruggang niet gemist kon worden. Zij namen plaatsen in in de Nederlandse economie, die niet meer door Nederlanders gewenst werden (zie verder). Hoewel tot nu toe door zowel overheid als bedrijfsleven steeds was gezegd, dat het ging om tijdelijke inschakeling van buitenlandse arbeiders, werd in 1967 reeds duidelijk, dat gastarbeid in Nederland een langer leven beschoren was.

De lessen die uit de crisis van 1967 getrokken konden worden, werden echter snel vergeten: de inzinking was van korte duur en herstel van de wervingen in 1968 bracht het aantal arbeidsvergunningen eind van dat jaar alweer op het oude peil van 1966.

Daarna volgde van 1969 tot 1972 een zeer omvangrijke werving, die bijna geheel via de wervingskantoren van de overheid liep, sinds maatregelen in 1968



en begin 1969 andere wegen tot aantrekken van buitenlanders officieel onmogelijk hadden gemaakt. De overheid had de werving geheel gemonopoliseerd en daardoor een mogelijkheid tot efficiënte voorziening van arbeid aan het bedrijfsleven geschapen.

Deze tweede golf van werving van buitenlanders speelde zich af tegen een veranderde achtergrond: terwijl tussen 1960–66 relatief geringe aantallen buitenlanders werden aangetrokken bij een relatief krappere arbeidsmarkt (werkloosheid rond 1%), werden in de periode 1968–71 grotere aantallen buitenlanders aangetrokken bij hogere algemene werkloosheidspercentages, (zie tabel 4.1.). Er zijn twee verklaringen voor dit verschijnsel:

1. Op de eerste plaats was het Nederlandse bedrijfsleven steeds beter bekend en vertrouwd geworden met werving en tewerkstelling van buitenlanders.

2. Verder moet een gedeelte van de verklaring gezocht worden in het feit, dat bepaalde beroepen en arbeidsplaatsen steeds meer door Nederlandse arbeiders gemeden werden en dat er een constante doorstroming van Nederlandse arbeiders naar beter betaalde en aangenamere arbeid heeft plaatsgevonden. Hoewel dan het algemene werkloosheidspercentage hoger is, kan toch geen arbeid gevonden worden voor sociaal laag gewaardeerde en minder betaalde banen (zie arbeid).

In enkele jaren tijds groeide het aantal geldige arbeidsvergunningen van 39.000 in 1967 tot bijna 84.000 eind 1971.

### **Buitenlandse arbeiders vanaf 1972**

In 1972 begon ook Nederland de weerslag te voelen van een internationale inzinking in de economie. In 1972 en 1973 steeg het werkloosheidspercentage tot bijna 3 procent. De oliecrisis van eind 1973 verscherpte de situatie nog eens. Via een werkloosheid van 3,5% van de afhankelijke beroepsbevolking in 1974 ziet men dit percentage daarna oplopen tot boven de 5%.

Hoewel de werkloosheidspercentages hoger lagen dan die tijdens de korte crisis van 1967, vertoonde het aantal afgegeven arbeidsvergunningen geen afname, maar een, zij het geringe, toename (tabel 4.1.).

Vanaf begin 1972 tot en met eind 1974 werden toch nog ruim 15.000 buitenlanders via de officiële kanalen gerecruteerd. We kunnen hieraan de interpretatie hechten, dat buitenlandse arbeiders tot dan toe ook nodig waren in omstandigheden van relatief hoge werkloosheid en dat de functie van buitenlandse arbeiders als conjunctuurbuffer sinds 1967 verder is afgenomen; de bufferfunctie lag nog uitsluitend in het verminderen van de officiële werving en niet meer in het verminderen van het totaal aantal buitenlanders (arbeidsvergunningen) in Nederland.

Wat betreft de migratie van buitenlanders moeten we voor deze periode (eigenlijk al vanaf 1970) een nieuwe trend constateren: toenemende overkomst van gezinsleden van buitenlandse arbeiders. Gezinsleden van buitenlandse arbeiders voedden ook de Nederlandse arbeidsmarkt. In 1972 werden bijvoorbeeld 3768 arbeidsvergunningen afgegeven aan buitenlanders, die in het kader van gezinshereniging naar Nederland waren gekomen. In 1973 was dat aantal 2308 (Tweede Kamer 1973–74, 10504, nr. 9).

Vanaf begin 1975 valt er een stabilisatie van het aantal arbeidsvergunningen waar te nemen, zelfs een lichte terugval. Het cijfer van 99.900 en de groei die dit getal suggereert, moet in feite toegeschreven worden aan de regularisatie van ruim 14.000 illegalen in de periode maart 1975 tot 1 juni 1976 (Fragmenten uit ... 1977, 17).

Vanaf dat zelfde tijdstip, dus aanmerkelijk later dan de gemiddelde Nederlandse afhankelijke beroepsbevolking, zien we ook de werkloosheid van arbeiders uit de wervingslanden snel toenemen (zie tabel 4.10.).

Deze sterk verlate reactie van de werkloosheid onder buitenlandse arbeiders

wijst op een sterk geïsoleerd deel van de arbeidsmarkt waarop zij werken (zie verder). Dat deel van de arbeidsmarkt waar buitenlanders tewerkgesteld waren, bereikte pas eind 1974 zijn verzadigingspunt, hetgeen leidde tot sterk stijgende werkloosheid.

Als algemene conclusie van deze korte beschrijving van de ontwikkeling van het aantal buitenlandse arbeiders in Nederland kunnen we stellen, dat de groei van het aantal buitenlanders in de jaren zestig gezien kan worden als een functie van de groei van de Nederlandse werkgelegenheid. De economische inzinking die vanaf 1972 het beeld van de Nederlandse arbeidsmarkt bepaalt, wijst er echter op dat de buitenlander niet meer de simpele conjunctuurbuffer is, maar meerdere functies is gaan vervullen, die hem voor de Nederlandse economie tot op grote hoogte onmisbaar maken.

#### 4.1.2. *Achtergronden in de landen van herkomst*

De problematiek van mediterrane arbeiders in Europa is vrij lange tijd uitsluitend bestudeerd vanuit het perspectief van de ontvangende landen (Penninx en Van Velzen 1977). Omtrent wat zich in de landen van herkomst afspeelde, bestond in West-Europa nauwelijks interesse en de gangbare visie was, dat arbeidsmigratie een verschijnsel was dat 'tot ieders tevredenheid' (Gastarbeid in ... 1972) functioneerde en waarvan dus ook de landen van herkomst de vruchten plukten (enkele overzichten over de gevolgen van arbeidsmigratie in de landen van herkomst: The OECD and ... 1975; Boverkerk 1974; Yap Kioe Sheng 1975; Lucassen e.a., 1974; Penninx en Van Velsen 1977). Toen aan het eind van de jaren zestig door de OESO-studies in de landen van herkomst werd aangetoond, dat de verwachte gunstige gevolgen van arbeidsmigratie in de landen van herkomst niet bleken te bestaan (Emigrant workers 1966; Trebous 1970; Kayser 1970 en 1972), won langzaam de gedachte veld, dat het verschijnsel arbeidsmigratie niet zinvol verklaard kon worden vanuit een harmonie-model van belangen, maar dat de voorwaarden voor het ontstaan van deze arbeidsmigratie en de verklaring voor de gevolgen ervan in de landen van herkomst gezocht moesten worden in de processen van ongelijke groei en afhankelijkheid tussen de geïndustrialiseerde landen van West-Europa en achtergebleven economieën in het Middellandse-Zeegebied (Penninx en Van Velzen 1977, 49-88).

In het kort zullen we hier, parrallel aan de periode-indeling die we in 4.1.1. maakten, enkele facetten behandelen van het proces, dat zich in de landen van herkomst heeft afgespeeld.

#### **Begin van de arbeidsmigratie tot 1966**

In de Middellandse-Zeelanden moest na de tweede wereldoorlog de economische ontwikkeling plaatsvinden vanuit een sterk achtergestelde positie vergeleken met de Westeuropese landen. Voor zover deze ontwikkeling enigermate van de grond kwam, werd zij enerzijds overschaduwed door de sterke bevolkingsgroei en vond zij anderzijds slechts plaats in enkele groei-regio's. Het scheppen van werkgelegenheid in de industriële en dienstensector hield bij lange na geen gelijke tred met de uitstoting van arbeid uit de landbouw als gevolg van mechanisatie en schaalvergroting. De bevolkingsgroei verminderde daarbij in deze landen de kansen van het individu op werk en inkomen. De invoering van ontwikkelingsplanning in deze landen in de zestiger jaren voegde daar nog een bewustwording van deze toenemende verborgen of openlijke werkloosheid aan toe.

Diegenen die in hun omgeving onvoldoende mogelijkheden zagen tot arbeid en inkomen, of in West-Europa een goede kans zagen tot een snelle positieverbetering, bleken geïnteresseerd in arbeid in den vreemde. Maar hoe graag velen ook wilden, in de aanvangsfase van de internationale migratie stond de

mogelijkheid om te gaan niet voor iedereen open: ging men als 'toerist' (zonder arbeidscontract vóóraf) naar Europa dan moest men toch minstens de reis en een eerste verblijf daar kunnen betalen en zelfs als men door particuliere ronselaars geworven werd, was dat in de meeste gevallen geen gratis procedure. Bij de ronseling van arbeiders, maar ook bij het organiseren van reizen naar Europa voor arbeiders die op de bonnefooi en goed geluk wegtrouwen, ontstonden 'contactfiguren' of 'makelaars', die voor hun bemiddeling niet onbelangrijke bedragen incasseerden. Allerlei vormen van zwendel met paspoorten, valse arbeidscontracten of -vergunningen en nominatieve contracten zorgden ervoor dat menige penning van de toekomstige migrant in de zakken van deze tussenfiguren vloede. Voor de minst draagkrachtigen vormden deze initiële onkosten onoverkomelijke barrières.

Aanwijzingen zijn er voldoende om aan te nemen, dat migratie aanvankelijk niet is begonnen bij de armsten, maar bij die inkomensgroepen die in staat waren deze initiële kosten op te brengen of te lenen (Abadan-Unat e.a. 1976).

Toen in het midden van de jaren zestig steeds meer wervingen via de door de overheden van zendende en ontvangende landen overeengekomen procedures plaatsvonden, kregen ook de armsten meer kans, omdat aan deze officiële wervingen minder kosten voor hen verbonden waren.

Ook deze nieuwe procedure bleek overigens ook niet in alle gevallen 'gratis'. Toen stroomden de sollicitaties voor werk in het buitenland ook in zo grote getale bij de arbeidsbureaus binnen, dat enorme wachtlijsten ontstonden. In Turkije bijvoorbeeld overschreden wachtlijsten de miljoen ingeschrevenen voor werk in het buitenland (Abadan-Unat e.a. 1976; voor Tunesië zie Penninx 1973). Het aanbod van arbeid overtrof verre de vraag vanuit Europa, hetgeen de Europese werkgevers mogelijkheden bood om selectiecriteria te verscherpen.

Migratie vanuit de Middellandse-Zeelanden naar West-Europa begon in de landen van herkomst meestal in de grote steden, en niet, zoals vaak verondersteld wordt, vanuit het platteland. Marokko vormde hierop een uitzondering. Vanuit stedelijke centra bereikte het verschijnsel na verloop van tijd ook het achterliggende platteland. Dit wil echter niet zeggen, dat toch niet zeer veel van de arbeidsmigranten van oorsprong van het platteland afkomstig zijn. Sterke urbanisatie is immers in deze landen vooral na de tweede wereldoorlog een dominante trek geworden en velen hadden dan ook al een interne migratie achter de rug alvorens de sprong naar Europa te maken.

Arbeidsmigratie begon ook in vele gevallen niet in de minst ontwikkelde regio's van de Middellandse-Zeelanden. Voor Turkije, Joegoslavië en Tunesië kan men het omgekeerde hard aantonen (Penninx 1973; Van Velzen 1974; Abadan-Unat 1976; Tielman en Koelstra 1977).

In meer ontwikkelde emigratielanden, zoals Italië, lijkt arbeidsmigratie zich vooral te concentreren in minder ontwikkelde regio's. Marokko kent een zeer specifiek, historisch bepaald migratiebeeld, waarin de minst ontwikkelde gebieden reeds lang expulsiegebieden zijn (Heinemeijer e.a. 1976).

Regionale en nationale autoriteiten in de zendende landen koesterden, voor zover zij zich in deze fase al gedachten hadden gevormd omtrent de mogelijkheden van migratie voor planning en ontwikkeling, overtrokken verwachtingen over de beleidsmogelijkheden. Reeds in het begin van de jaren zestig werd in Turkije bijvoorbeeld door prof. Talas, de toenmalige minister van Arbeid, het rotatieprincipe geformuleerd: arbeidsmigranten zouden een aantal jaren in West-Europa werken, daar industriële scholing en ervaring opdoen en geld sparen, om daarna weer in de Turkse economie ingezet te worden. Het was dan ook de Turkse overheid die vanaf 1965 de oprichting van de dorpsontwikkelingscoöperaties stimuleerde, waarbij de gedachte was leden van de coöperatie met prioriteit naar het buitenland te laten vertrekken, ze van hun verdiensten daàr de contributies te laten betalen en daarmee in de regio van herkomst een coöperatieve onderneming op te zetten. De optimistische verwachtingen voor deze beide beleidslijnen zijn later gefrustreerd (zie Penninx en Van Renselaar 1978). Het belang van de individuele migrant bleek in beide

gevallen tegengesteld aan de beoogde doelen op regionaal en nationaal niveau. De individuele migrant die in West-Europa zijn plaats had gevonden bleek niet direct zo bereid te 'roteren' (nog afgezien van het feit dat zijn werkgever dat ook niet graag gezien zou hebben). De verwachting dat arbeidsmigranten scholing zouden opdoen, bleek niet terecht (Emigrant workers 1967; Paine 1974); een dergelijke scholing zou weliswaar in het belang van de individuele migrant zijn geweest, maar zijn Westeuropese werkgever had er geen enkel belang bij om buitenlandse arbeiders die hij juist voor ongeschoold werk had aangetrokken, een opleiding te laten volgen. De belangen van de werkgevers in West-Europa waren op dit punt tegengesteld aan de belangen zowel van de individuele migrant als die van de regionale en nationale overheden in de landen van herkomst.

In deze eerste fase van arbeidsmigratie ontstond er bovendien tussen de zendende landen onderling een concurrentiestrijd, die werkgevers in Europa niet geringe voordelen opleverde. Om de 'exportmarkt voor arbeid in Europa te veroveren werden door de overheden in de landen van herkomst vele maatregelen genomen om de Westeuropese clientèle zo snel en goed mogelijk tevreden te stellen. Vooral voor landen als Turkije en Tunesië is duidelijk aangetoond dat zij doelstellingen van nationale ontwikkeling en bescherming van de eigen arbeidsmarkt, speciaal wat betreft vertrek van schaarse geschoolede arbeid, volledig ondergeschikt hebben gemaakt aan de promotie van het exportartikel arbeid (Abadan-Unat 1976; Tieleman en Koelstra 1977; Penninx 1973).

### **Bezinning rond de crisis van 1967 en de tweede golf**

Wanneer in 1967 een kortstondige economische inzinking inzet, zijn de in Europa werkende trekarbeiders de meest directe slachtoffers. Vele migranten zagen zich door werkloosheid of sterk afgenomen inkomens (geen of minder overwerk) gedwongen om tijdelijk een soort verlengde vakantie in het moederland door te brengen en ze werden daarbij een handje geholpen door het strikte uitgiftebeleid van arbeids- en verblijfsvergunningen in de immigratielanden. Dat de arbeidsmigrant dat langere verblijf thuis als tijdelijk zag en wachtte op betere tijden om weer naar Europa te gaan, heeft onderzoek van de OESO aangetoond (Kayser 1972).

De crisis van 1966-67 maakte de landen van herkomst duidelijk, in welk een afhankelijke positie ze stonden tegenover de Westeuropese landen: de werving viel stil en frustreerde daarmee zowel de individuele verwachtingen van velen die op hun kans wachtten, alsook de nationale (emigratie) planning, die in de meeste landen reeds was uitgewerkt. Erger nog, in korte tijd moesten de emigratielanden in grote getale onvrijwillig en vervroegd terugkerende migranten uit Europa opnemen. In de landen van herkomst was men, zo er al van een opvang- en re-integratiestructuur voor terugkeerders bestond, niet in staat deze grote groepen zinnig op te vangen. De voorwaarden voor een zinnige inschakeling van deze migranten in het regionale arbeidsbestel waren niet aanwezig. Zelf zagen de retourmigranten hun terugkeer meistens als tijdelijk, ze hadden geen bijzondere kwalificaties in Europa opgedaan en door hun gedwongen terugkeer waren ze niet toegekomen aan de realisering van een spaartegoed, waarmee zij zich op zinnige wijze zouden kunnen innestelen in de regionale economie.

De migranten keerden dus tijdelijk terug in de positie van werkloze. Kayser (1972) stelt in de OESO-studie over deze conjunctuurgebonden migratiebeweging dan ook, dat de emigratielanden eenvoudig de tijdelijke opslagplaats zijn voor in West-Europa overbodige arbeidskrachten.

Voor het grootste deel bleek het de agrarische sector te zijn die fungeerde als opslagdepot. Op deze wijze konden de Westeuropese landen de lasten van de crisis voor een deel afwentelen op de landen van herkomst.

De korte recessie werd evenwel snel gevolgd door krachtig herstel en van

1969 tot en met 1973 zien de mediterrane landen een ongekennde emigratiegolf. Alleen vanuit Turkije vertrokken in die vijf jaren meer dan een half miljoen arbeiders via de officiële werving naar Europa (Abadan-Unat e.a. 1976, 11). Het accent bij de werving verschoof steeds meer van de (meer ontwikkelde) landen aan de zuidflank van Europa (Italië, Spanje, Griekenland) naar Noord-Afrika en Turkije.

In deze laatste landen viel op regionaal niveau in een aantal gebieden op het platteland een leegloop waar te nemen: zowel in Turkije, Marokko als Tunesië blijken dorpen en streken 's winters vrijwel uitsluitend bevolkt door oudere mannen, vrouwen en kinderen en slechts in de zomervakantie 'vermannelijkt' het dorp, zoals men het uitdrukt (Heinemeijer e.a. 1976; Abadan-Unat e.a. 1976; Koelstra en Tieleman 1977). Regionale en nationale overheden oefenden geen controle uit op selectie bij de werving, en in streken waar men al langer naar Europa migreerde, begon gezinsmigratie snel op gang te komen.

Op het tweede plan werden door de emigratielanden een aantal initiatieven genomen: in toenemende mate werden arbeidsattachés en onderwijzers uitgezonden naar Europa. In een aantal gevallen ging het hierbij niet alleen om dienstverlening aan de landgenoten in het buitenland, maar trachtte men ook politiek greep te houden op de onderdanen aldaar. Terugkeer van arbeidsmigranten naar hun land van herkomst blijkt in de Noordafrikaanse landen en Turkije erg gering te zijn en voor zover die er is, is het een terugkeer vanwege mislukking, veroorzaakt door familieomstandigheden, ziekte, heimwee en dergelijke. Hun terugkeer levert geen bijdrage aan de ontwikkeling daar. Veel duidelijker traden op regionaal niveau de effecten van de geldstroom van overmakingen vanuit Europa op: inflatie (vooral ten koste van de minst draagkrachtige niet-migranten), speculatie en verscherping van sociaal-economische tegenstellingen. Het is vooral de dienstensector, die ruimschoots profiteert van de toegenomen kapitaalkrachtige vraag: zijn onstuimige groei is grotendeels gebaseerd op de geldstroom uit Europa (in 1974 maakten Turkse migranten via officiële kanalen alleen ruim 1,4 miljard US Dollar over vanuit Europa), maar die sector is voor zijn voortbestaan ook afhankelijk van het voortduren van die stroom.

Op nationaal niveau heeft migratie in deze periode in de emigratielanden sterk aan belang gewonnen. Nationale overheden namen emigratie als belangrijke uitlaatklep in de planning van de arbeidsmarkt op: Turkije en Tunesië zijn daar de duidelijkste voorbeelden van. Zo mogelijk nog belangrijker is echter de deviezenstroom geworden voor de betalingsbalans van de landen van herkomst. Voor Turkije waren in 1974 de deviezen-inkomsten uit overmakingen van migranten nagenoeg even hoog als die uit de totale export van het land. Voor Marokko lagen de cijfers niet veel anders.

### **Economische crisis na 1972**

In de emigratielanden heeft men de afhankelijkheid na 1973 op alle niveau's gevoeld. Individuen zagen hun kansen op werk in Europa definitief tot nul teruggebracht en diegene die het alsnog als 'toerist' probeerde, kwam meistens met grote schulden thuis terug.

Op regionaal niveau constateert men toenemende werkloosheid en de processen van inflatie en verscherping van sociaal-economische tegenstellingen zet door. Het wegtrekken van arbeiders naar Europa stopt en men zoekt op het platteland andere uitwegen door interne migratie. Het wegtrekken van vooral jonge gezinnen uit die gebieden waarvan het grootste deel der economisch actieve mannen reeds in Europa verblijft, gaat echter wel door. Mogelijk zal in de komende jaren daar het verminderen van de geldstroom zich gaan wreken op de opgeblazen dienstensector. Processen die door emigratie in gang zijn gezet, worden afgebroken. Vooral in de sterk door migratie beïnvloede gebieden leidt dat tot spanningen en soms tot politieke onrust.

Op nationaal niveau zoekt men naarstig naar alternatieven voor emigratie

naar Europa: migratie naar Australië, Libië en andere Arabische landen lijkt echter voorlopig niet de plaats te kunnen innemen die de trek naar West-Europa veroverd had.

Het verminderen van de overmakingen van migranten (door hogere werkloosheid, minder overwerk, meer gezinshereniging enz.) vormt een tegen-slag op nationaal niveau. Turkije bijvoorbeeld, dat zijn importbeleid had afgestemd op groei prognoses van deviezen van arbeidsmigranten, zag de overmakingen in 2 jaar met ruim een derde teruglopen en kampt met een reusachtig tekort aan deviezen. Daardoor wordt dat deel van de Turkse industrie dat voor grondstoffen, halffabrikaten of machines afhankelijk is van invoer uit het buitenland, verlamd. Gedwongen terugkeer van arbeidsmigranten (hoewel relatief veel beperkter dan in 1967) verhoogt verder de problemen op alle niveaus in de emigratielanden: werk is er niet voor hen, als zij niet in staat zijn hun eigen werkgelegenheid te creëren met hun spaargelden.

De verhouding tussen de zendende en ontvangende landen kenmerkt zich steeds sterker door eenzijdige afhankelijkheid en tegenstelling van belangen. Emigratielanden willen de export van arbeid voortzetten, maar krijgen geen kans. Voor zover al eerder concrete toezeggingen waren gedaan, bijvoorbeeld aan Turkije dat in het kader van zijn toekomstig lidmaatschap van de EEG fasegewijs vrij verkeer van arbeidskrachten toegezegd was, werden deze toezeggingen ingetrokken of op de lange baan geschoven (Abadan-Unat 1976, 27–43).

Bovenstaande schets geldt vooral voor landen als Turkije, Marokko en Tunesië en in mindere mate voor Joegoslavië. In meer ontwikkelde landen als Griekenland en Spanje zijn de kansen op een economisch zinvolle terugkeer veel beter (zie ook Entzinger 1978).

#### 4.1.3. Tijdelijke of permanente immigratie?

Het Nederlandse overheidsbeleid is er tot nu toe steeds vanuit gegaan dat de tewerkstelling van mediterrane arbeiders in de Nederlandse economie een tijdelijke zaak was en moest zijn; Nederland kan en mag geen immigratieland zijn, zo luidt de norm, maar de spanning tussen 'norm' en 'feit' (Entzinger 1975) is tot onhoudbaarheid uitgegroeid.

Penning en Van Velzen (1976, 19–21) hebben getracht de feiten eens op een rij te zetten door 2 kernvragen te stellen: zijn 'gastarbeiders' nog wel weg te denken uit het Nederlandse arbeidsbestel? En welke tendensen vertoont het migratiegedrag van de mediterrane arbeiders die reeds in Nederland verblijven?

Wat betreft de eerste vraag komen zij tot de conclusie dat het geenszins realistisch is te spreken over een eventueel tijdelijke of kortstondige tewerkstelling van arbeiders uit de Middellandse-Zeelanden.

De bijzondere (onvervangbare) positie van de buitenlander in de beroeps- en loonstructuur, zijn spreiding over nagenoeg alle bedrijfstakken en alle regio's in Nederland bevestigen zijn onmisbaarheid voor de Nederlandse economie, en daarmee het permanente karakter van zijn aanwezigheid.

Aan de andere kant valt uit het migratiegedrag van de buitenlandse arbeider ook een steeds grotere neiging tot permanente immigratie af te lezen.

Vanaf het begin van de arbeidsmigratie van arbeiders uit de wervingslanden viel al waar te nemen, dat de verblijfsduur van de individuele buitenlander steeds toenam; een studie van CRM, die de verblijfsduur van enkele cohorten buitenlanders, aangekomen respectievelijk in 1961 en 1965, analyseerde, kwam al tot de conclusie dat terugkeer onder de cohorten van 1965 veel geringer was dan daarvoor (Enkele statistische gegevens, 1971). De veel recentere gegevens van begin 1975 laten over deze tendens geen twijfel meer bestaan: zie tabel 4.11. Opvallend is ook hier weer het verschil tussen Spanjaarden enerzijds en Turken en Marokkanen anderzijds (Sociaal en cultureel Rapport 1976, 213–214).

Een verder overtuigend bewijs van deze langere verblijfsduur is de sterke

toename van het aantal 'permanente arbeidsvergunningen' (tabel 4.1. kolom 5). Deze vergunning wordt slechts afgegeven, als de aanvrager vijf jaar met een geldige tijdelijke arbeidsvergunning in Nederland heeft gewerkt zonder een onderbreking van langer dan twee maanden. Ondanks een strikt afgiftebeleid voor deze vergunningen steeg hun aantal spectaculair tot ruim 61.000 in december 1976.

Men kan ook omgekeerd redeneren en aantonen, dat de omvang van de terugkeer van in Nederland tewerkgestelde buitenlanders is afgenomen.

In tabel 4.3. is een dergelijke berekening van terugkeer gemaakt op basis van afgegeven arbeidsvergunningen in Nederland. De tabel toont aan, dat tot en met 1967 relatief erg veel buitenlandse arbeiders na enkele jaren werk hier terugkeerden naar hun land van herkomst; na 1967 neemt de terugkeer echter zeer sterk af. Complementair aan deze trend tot geringere terugkeer is de sterk toenemende gezinshereniging.

De bepalingen hieromtrent zijn nog steeds veeleisend: de voorwaarden voor overkomst van het gezin zijn onder andere de garantie voor één jaar werk, goedgekeurde huisvesting voor het overkomende gezin, blanco strafregister enzovoort. Desondanks neemt het aantal gezinsherenigingen toe.

Cijfers omtrent gezinshereniging werden tot nu toe niet gepubliceerd.

Als uitzondering wordt in de 'Nota naar aanleiding van het Eindverslag op de Nota Buitenlandse Werknemers' vermeld, dat in de eerste vier maanden van 1974 3.635 vergunningen tot verblijf ten behoeve van gezinshereniging werden verleend (Tweede Kamer 1974-74, 10504, nrs. 12, 31).

Een redelijke maatstaf omtrent de omvang en groei van gezinshereniging kan verkregen worden, wanneer we het totaal der arbeidsvergunningen voor onderdanen uit de wervingslanden vergelijken met het totaal der verblijfsvergunningen. Op deze wijze berekend kon in het begin van de zestiger jaren 90% van alle onderdanen uit de wervingslanden tot de actieve beroepsbevolking worden gerekend. Aan het begin van de zeventiger jaren was dat percentage nog 80% volgens berekeningen van CRM (Enkele statistische gegevens 1971). Wanneer we dan zelf een berekening uitvoeren op de betreffende cijfers van maart 1975 komen we nog slechts op 58,6% en voor 1976 op een kleine 56%. Dit laatste percentage is duidelijk beïnvloed door het grote aantal arbeidsvergunningen dat in het kader van de regularisatie in 1975 en 1976 werd afgegeven; het weerspiegelt echter méér de actuele situatie.

**Tabel 4.11. Overblijvend van een aantal vestigingscohorten naar aantal verblijfsjaren en nationaliteit per 1 januari 1975 in percentages.**

	nog in Nederland na een verblijf van						
	2 jaar	4 jaar	5 jaar	6 jaar	7 jaar	8 jaar	9 jaar
<b>Spanjaarden</b>							
vestigingscohort							
1965	43,5	31,9	?	?	?	?	?
1966	47,4	38,7	36,1	33,9	31,2	28,4	25,5
1968	70,3	58,0	52,5	47,6	43,5*)		
1970	57,9	42,7	36,5*)				
1972	60,3						
<b>Turken</b>							
vestigingscohort							
1965	61,0	48,1	?	?	?	?	?
1966	69,1	60,7	58,3	56,2	54,7	53,7	53,0*)
1968	85,7	77,9	75,6	74,1	72,5*)		
1970	87,1	80,2	78,0*)				
1972	86,4						
<b>Marokkanen</b>							
vestigingscohort							
1965	70,5	63,0	?	?	?	?	?
1966	72,6	69,4	68,3	67,1	66,5	65,7	65,0*)
1968	94,6	91,2	89,8	88,4	87,0*)		
1970	92,9	89,3	88,0*)				
1972	92,9						

\*) Minimum schatting op grond van gegevens van het eerste halfjaar van 1975.

Bron: Statistiek van de buitenlandse migratie, CBS; tabel overgenomen uit (Sociaal en Cultureel Rapport 1976, 214).

**Tabel 4.12. Terugkeer van buitenlandse arbeiders uit de wervingslanden, 1960–1973.**

Jaar	Berekend <sup>1</sup> ) aantal terugkeerders; absoluut	Percentage terugkeer <sup>2</sup> )
1960	144	26,4
1961	740	39,0
1962	1.233	24,5
1963	3.071	29,9
1964	6.083	26,4
1965	10.284	30,8
1966	13.032	28,4
1967	11.706	29,8
1968	4.045	8,9
1969	8.513	16,0
1970	10.386	15,2
1971	10.319	12,3
1972	6.026	7,0
1973	4.051	4,5

<sup>1</sup>) Eigen berekening op basis van het aantal arbeidsvergunningen per 1 januari van dat jaar + aantal nieuw afgegeven arbeidsvergunningen gedurende het betreffende jaar – het aantal geldige arbeidsvergunningen per 31 december van betreffend jaar. Voor gegevens zie tabel 4.1.

<sup>2</sup>) Aantal terugkeerders als percentage van het totaal aantal arbeidsvergunningen aan het eind van betreffende jaar.

We kunnen concluderen, dat het migratieproces in de fase van 'rijping' gekomen is. Het is niet moeilijk voor de komende jaren te voorspellen, dat vooral de Turken en Marokkanen (de grootste groepen) steeds meer hun gezin



naar Nederland zullen laten overkomen, hetgeen uiteraard verregaande consequenties heeft voor het beleid (tweede-generatieproblematiek). De omvang van deze 'inhaal-stroom' is echter moeilijk te bepalen, vooral ook omdat die mede beïnvloed wordt door het te voeren beleid: toelatings- en uitzettingsbeleid, huisvestingsbeleid en het beleid als geheel. De vooruitberekeningen van het CBS in opdracht van de Commissie Muntendam (Bevolking en . . . 1976, 80) zouden echter weleens te laag kunnen blijken. Inclusief afgifte van nieuwe vergunningen en gezinshereniging komt het CBS op de volgende minimum en maximum varianten:

**Tabel 4.13. Buitenlandse migratie van vreemdelingen uit de wervingslanden: 1978-84 in duizenden.**

	1978		1980		1982		1984	
	max.	min.	max.	min.	max.	min.	max.	min.
Immigratie	14,0	9,9	7,8	4,3	6,3	2,3	6,8	1,9
Emigratie	6,7	6,7	5,4	5,4	4,0	4,0	3,0	3,9
Saldo	7,3	3,2	2,4	-1,1	2,3	-1,7	3,8	-1,1

Bron: CBS, overgenomen uit Bevolking en . . . 1976, 80.

#### 4.1.4. De positie van mediterrane arbeiders in Nederland en het Nederlandse overheidsbeleid.

Ook hier zullen we proberen een korte beschrijving te geven van de vier velden van factoren, die de mate en het karakter van de integratie en daardoor uiteindelijk de positie van de immigranten in de nieuwe samenleving bepalen (Van Amersfoort 1974, 17-82).

##### 4.1.4.1. De individuele immigranten en de mate en de aard van hun aanpassing

Van Amersfoort constateert in zijn dissertatie van 1974 (1974, 190) dat ondanks de talrijke publikaties over gastarbeid er zeer weinig bekend is over het verloop van het aanpassingsproces bij deze categorie. Internationaal gezien waren er toch wel meer studies over dit onderwerp dan die welke Van Amersfoort aanhaalt (voor een overzicht zie: Lucassen e.a. 1974, 72-85), maar voor Nederland was de conclusie juist. Vóór 1974 is er weinig meer aan onderzoek onder gastarbeiders dan het globaal inventariserende survey in opdracht van Sociale Zaken en CRM uit 1968 onder Italianen, Spanjaarden, Turken en Marokkanen (De Buitenlandse Arbeider 1971, deel I en II).

Na 1974 is een viertal studies verschenen, die hier het vermelden waard zijn: het onderzoek van Van Amersfoort en Van der Wusten onder Marokkaanse arbeiders in Nederland, het onderzoek van de Vervoersbond CNV onder Turkse werknemers bij de Nederlandse Spoorwegen en de studie van Brouwers-Kleywegt en anderen onder Italianen in Nederland zijn alle drie onderzoeken van het survey-type.

Het eerstgenoemde is waarschijnlijk redelijk representatief voor de Marokkanen in Nederland; bij het onderzoek onder Italianen kan men al veel minder van representativiteit spreken, omdat men de steekproef heeft getrokken uit het adressenbestand van de stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers in Zuid-Holland; het onderzoek onder Turkse werknemers van de Nederlandse Spoorwegen is zonder meer a-representatief voor alle Turken in Nederland. Tenslotte is er de recente dissertatie van Van den Berg-Eldering, die een geheel andere onderzoeksmethode gevolgd heeft; zij heeft getracht in een exploratief onderzoek via participerende observatie de migratie van een 45-tal Marokkaanse gezinnen vast te leggen. Meer dan alle onderzoeken tot nu toe biedt deze studie inzicht in het gezinsmigratieproces en de factoren die daarbij een rol spelen

(Van Amersfoort en Van de Wusten 1975: Leven en werken .. 1976; Brouwers-Kleywegt 1976; Van den Berg-Eldering 1978).

In het navolgende zullen we aan de hand van deze onderzoeken trachten enkele relevante aspecten van de 'mediterrane buitenlander in Nederland' te belichten.

### **Het selectieve karakter van de migratie.**

In het voorgaande hebben we reeds beschreven, dat de arbeidsmigratie vanuit het mediterrane gebied economische achtergronden heeft, zowel in de ontvangende als in de zendende landen. Selectie van migranten vindt uiteraard in eerste instantie plaats op basis van dat gegeven.

De Nederlandse werkgever is geïnteresseerd in gezonde, in de kracht van hun leven verkerende arbeiders van een bepaald kwalificatieniveau. Met het institutionaliseren van de werving door de overheid werden deze wensen harde criteria voor werving: een medische keuring vóór vertrek naar Nederland en leeftijdsbeperkingen voor ongeschoolden (tussen 18 en 35 jaar) en geschoolden (tussen 18 en 45 jaar) werden officieel in de wervingsverdragen vastgelegd. Naast deze algemene selectiecriteria traden dan nog de eisen van de vraag naar arbeidskrachten in Nederland (en hun qualificatie) in werking. Dit geheel leidt uiteraard tot selectieve immigratie:

– de gemiddelde leeftijd van de mediterrane migrant bleek in het overzicht van 1968 op iets meer dan 30 jaar uit te komen en de verschillen naar nationaliteit waren erg gering (De Buitenlandse arbeider 1971, 13). In het onderzoek van Brouwers-Kleywegt onder Italianen zeven jaar later, bleek de gemiddelde leeftijd op 37,5 jaar te liggen (Brouwers-Kleywegt 1976, 9). Het CNV-onderzoek vond in die zelfde tijd vergelijkbare gemiddelden voor Turken bij de Nederlandse Spoorwegen. (De gemiddelde verblijfsduur in deze laatste twee onderzoeken was zeer lang. De onderzochte Italianen verbleven gemiddeld 11,5 jaar in Nederland, terwijl van de onderzochte Turken bij de Nederlandse Spoorwegen 90% langer dan vijf jaar en één derde langer dan tien jaar in Nederland was.) Bij zijn komst naar Nederland, zo kunnen we gerust concluderen, is de gemiddelde arbeidsmigrant jong (tussen de 25 en 30 jaar), maar met het verloop van de tijd, gegeven de stilstand in de werving, veroudert het oorspronkelijke bestand van mediterrane arbeiders in Nederland. Gezinsmigratie en hoge vruchtbaarheid heeft na 1970 daartegenover een sterk verjongend effect gehad.

– de werving van mediterrane arbeiders vanuit Nederland heeft zich vrijwel uitsluitend op mannelijke arbeiders gericht. In de jaren zeventig nam het aantal afgegeven arbeidsvergunningen voor vrouwen wel toe, doch dit was niet zozeer het gevolg van werving dan van gezinshereniging.

– de vraag vanuit het Nederlandse bedrijfsleven is hoofdzakelijk een vraag naar ongeschoolde arbeid geweest. Het gemiddelde scholingsniveau van de mediterrane arbeider in Nederland is dan ook laag. Van de door Van Amersfoort en Van der Wusten onderzochte Marokkanen bleek ongeveer de helft analfabeet te zijn (1975, 44). De Turken bij de Nederlandse Spoorwegen komen er beter af, maar ook daar blijkt 12% in het geheel geen formeel onderwijs gevolgd te hebben en 69% slechts de 5-jarige lagere school (Leven en werken 1976, 2.2.) Ten opzichte van de niet-migranten in de landen van herkomst vormen zij niettemin een positieve selectie.

– Uit het voorgaande vloeit voort dat de inschakeling van de mediterrane arbeiders meestal slechts op ongeschoolde of geoefende arbeidsplaatsen plaatsvindt (zie verder 4.2.2.).

### **Oriëntatie op de Nederlandse samenleving en de eigen toekomst.**

Alle onderzoeken schetsen een zelfde beeld van de in Nederland arriverende mediterrane arbeider: zijn motieven zijn voor het overgrote deel economisch. Hij komt in zijn ogen tijdelijk naar Nederland om 'goed geld' te verdienen,

om te sparen en om daarna met het gespaarde geld in zijn eigen land zijn positie, die van zijn kinderen of zijn familie te verbeteren. In het ene onderzoek wordt iets meer accent gelegd op de afstotingsfactoren (geen werk, geen inkomen thuis) in het land van herkomst, in het andere wat meer op de aantrekkingsfactoren in Nederland (kans op hoge lonen en snellere positieverbetering). Een kleinere groep arbeidsmigranten geeft ook wel andere motieven op ('iets van de wereld zien' is een veelgehoorde motivatie van ongetrouwde jonge migranten. Soms hoort men ook wel het argument van opleiding), maar dat neemt niet weg, dat ook zij een uiteindelijke terugkeer naar het moederland voor ogen hebben. In eerste instantie zal de hier arriverende migrant zich ook slechts op de Nederlandse samenleving oriënteren voor zover dat dienstbaar is aan zijn uiteindelijke doel: terugkeer. Het Nederlandse overheidsbeleid heeft zich tot nu toe steeds door deze gedachte laten leiden.

Het onderzoek in opdracht van Sociale Zaken en CRM schetst in 1971 voor het eerst op basis van onderzoek, dat het echter niet zo eenvoudig gesteld kan worden. Het verband tussen langere verblijfsduur en heroriëntatie op de toekomst wordt daarin als volgt beschreven: 'Verblijfsduur en het vaststellen van het tijdstip van vertrek (lees terugkeer, rp) hangen zodanig samen dat diegenen die hier pas zijn, de meest concrete ideeën hebben over het tijdstip van hun terugkeer, terwijl degenen die hier het langst zijn vager worden in de beantwoording van de vraag wanneer ze willen vertrekken. Met andere woorden: de nieuwkomers beschouwen hun verblijf als noodzakelijk kwaad, de blijvers hebben kennelijk andere aspiraties en waarderen hun verblijf ook op andere wijzen. Het zal geen betoog behoeven dat hier sprake is van een aanpassing aan Nederlandse toestanden die voortschrijdt naarmate men hier langer verblijf houdt. (...) Het is van belang om te weten welke aspecten van wonen en werken in Nederland deze aanpassing beheersen. Centrale elementen hierbij zijn het gezin en de woning. Het blijkt dat de aanwezigheid van hun vrouw voor veel (gehuwde) buitenlandse arbeiders een reden tot grotere tevredenheid betekent bij het leven in de voor hen vreemde verhoudingen van ons land. De aanwezigheid van de echtgenote hangt enerzijds af van beschikbare woonruimte, anderzijds gaat aan de komst van de vrouw (en eventueel het gezin) een beslissing vooraf die klaarblijkelijk alleen genomen wordt als de buitenlandse arbeider zich voldoende voelt opgewassen tegen het Nederlandse leefmilieu. Bij Marokkanen is deze aanpassing het minst aanwezig, zoals we reeds concludeerden. Hoezeer de bereidheid om de vrouw te laten overkomen en de mate van aanpassing samenhangen, komt naar voren wanneer we de tevredenheid als indicatie hanteren.' (De Buitenlandse Arbeider, deel I, 1971, 18 en 19). Er is dus sprake van een keten-proces: een zekere mate van aanpassing en tevredenheid na enige verblijfsduur, gezinshereniging (mits realiseerbaar), grotere tevredenheid, herziening van toekomstoriëntatie.

Het onderzoek van het CNV onder Turken werkzaam bij de Nederlandse Spoorwegen signaleert een zelfde proces, zij het in enigszins andere termen: 'Naarmate men meer geïntegreerd is, neemt men ook meer Nederlandse gewoonten over en wil men beter Nederlands leren spreken. Er lijkt hier een zekere wisselwerking te bestaan (ontstaan) tussen kennis van het Nederlands, contacten in de buurt en de wens om het Nederlands beter te beheersen, waarbij deze factoren elkaar mogelijk versterken. Er is daarnaast een relatie tussen de hoeveelheid contacten en de zekerheid van terugkeer. Naarmate deze contacten toenemen weet men eerst vaker nog niet of men teruggaat en vervolgens zegt men vaker niet terug te gaan. Dit laatste slaat echter slechts op een kleine groep' (Leven en werken .. 1976, IV-V).

Bij de Italianen is het proces duidelijk het verst voortgeschreden, getuige de conclusies van het onderzoek van Brouwers-Kleywegt e.a. (1976, 14): 'Door een gemiddeld lange verblijfsduur in Nederland (11,5 jaar) en gegeven het feit dat driekwart van de gehuwden met een Nederlandse vrouw is getrouwd, zijn de Italianen zeer vertrouwd geraakt met de Nederlandse cultuur. Niettemin bestaat er nog een sterke verbondenheid met Italië. De grootste groep van de

ondervraagden gaat minstens éénmaal per jaar naar Italië met vakantie. Ook wenst 65% zijn Italiaanse nationaliteit te behouden. Onzekerheid omtrent de toekomst en een culturele tweepoligheid komen ook tot uitdrukking in de beantwoording van de vraag naar plannen tot terugkeer naar Italië of tot het definitief blijven wonen in Nederland. Het grootste aantal ondervraagden weet dit nog niet'.

Binnen het geheel van de mediterrane migranten lijken de Marokkanen een ietwat afwijkend migratieproces te zien te geven. Blijkens het eerder geciteerde onderzoek van 1971 bleken de Marokkanen de groep te zijn die het laagst scoorde op aanpassing en het hoogst op ontevredenheid (blz. 26). Het onderzoek van Van Amersfoort en Van der Wusten (1975, 51) blijkt dit beeld te bevestigen: 'De door ons onderzochte Marokkaanse arbeiders in Nederland beantwoorden — wellicht sterker dan de arbeiders van andere nationaliteiten — aan het stereotype beeld van de gastarbeider. Hun opleidingsniveau is gering, het werk dat zij verrichten dienovereenkomstig eenvoudig en laag betaald.

Zij leven, ook fysiek-ruimtelijk gezien, in vele gevallen terzijde van de samenleving en blijven georiënteerd op Marokko, nauwkeuriger gezegd op de streek van herkomst'. Eerder werd al geconstateerd dat een groot deel van de Marokkaanse migranten afkomstig zijn uit de sterk onderontwikkelde, en economisch overbevolkte gebieden van de Rif en de Anti-Atlas, gebieden die voor een groot deel al een veel langere migratie-traditie binnen Noord-Afrika kenden.

Over de toekomst-oriëntatie van de Marokkaanse migrant zeggen Van Amersfoort en Van der Wusten (1975, 39): 'De Marokkaanse arbeider is uit Marokko vertrokken met een onzeker tijdsperspectief: 85% wist niet voor hoe lang men naar West-Europa trok. Men is weggegaan — in de eerste plaats — om de bestaansbasis van het gezin te verbreden, maar niet als echte emigrant. In het bijzonder bij de respondenten uit de plattelandsgebieden is de binding aan de streek van herkomst sterk. Dit maakt de overgang naar de Nederlandse omgeving groot en men zet die stap niet gemakkelijk'. Een vraag naar het tijdstip van terugkeer leverde in dit onderzoek dan ook niet minder dan 77% 'weet het nog niet' op, terwijl slechts 3% zei 'nooit meer terug te gaan; slechts 9% kon een concrete termijn van terugkeer noemen.

Van den Berg-Eldering stelt aan de hand van haar onderzoek onder Marokkaanse gezinnen eveneens een soort keten op van factoren, die er uiteindelijk toe zullen leiden dat deze gezinnen hoogstwaarschijnlijk voorgoed in Nederland zullen blijven:

- In de eerste plaats stelt ze vast, dat ontwrichting van het huwelijks- en gezinsleven meestal de aanleiding vormt tot het besluit om het gezin te laten komen; dat betekent dat er geen directe relatie is tussen gezinsmigratie en de mate van aanpassing;
- In de periode vóór de gezinsmigratie zijn zij bezig hun positie in Marokko te verbeteren door hun spaargeld te investeren in roerend en onroerend goed;
- Deze gezinnen blijven ook na gezinshereniging in Nederland nog op allerlei manieren verbonden met hun familie in Marokko (samenwonen, verantwoordelijkheid voor het levensonderhoud);
- Er ontstaat dan een merkwaardige paradox: juist de sterke binding met Marokko en de financiële verplichtingen ten opzichte van de achterblijvers leidt ertoe dat deze gezinnen (hoewel ze niet bewust gekozen hebben voor permanente vestiging) steeds langer in Nederland moeten blijven om aan deze financiële verplichtingen en de kosten van gezinsmigratie te kunnen voldoen, hetgeen het zeer waarschijnlijk maakt dat ze wel voorgoed hier zullen blijven. En bij dit laatste proces spelen vooral de kinderen, die zich inburgeren in de Nederlandse samenleving en op de Nederlandse scholen, een belangrijke rol. De kinderen en hun scholing en kansen voor de toekomst gaan 'na enkele jaren een zelfstandige factor vormen die definitieve terugkeer belemmert' (Van den Berg-Eldering 1978, 265–266).

Hoewel elk van de onderzoeken vanuit zijn specifieke vraagstelling andere

invalshoeken en formuleringen bezigt, loopt er een duidelijke lijn door deze onderzoeken heen. Naarmate het verblijf van de migrant (en zijn gezin) toeneemt, neemt ook de spanning tussen oriëntatie op het moederland en de Nederlandse samenleving toe. De migratie-situatie waarin men verkeert, lijkt echter een groot aantal elementen te bevatten die mettertijd, maar blijkbaar onvermijdelijk naar een min of meer permanente vestiging van gezinnen van mediterrane arbeiders leidt. De betrokkenheid van hen die als volwassenen naar Nederland kwamen, op het moederland blijft groot, hetgeen blijkt uit het geringe aantal aanvragen van mediterrane arbeiders om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen, uit de omvangrijke stroom van geldovermakingen naar het moederland, uit het intense vakantie-verkeer met de landen van herkomst en uit het feit dat het overgrote deel van de mediterrane arbeiders zijn vrije tijd in de kring van landgenoten doorbrengt, kranten uit het moederland blijft lezen enzovoort. Het punt waar de balans doorslaat naar een blijvende oriëntatie op de Nederlandse samenleving zal inderdaad, zoals Van den Berg-Eldering constateert, liggen bij de tweede generatie, die het moederland alleen nog maar uit vage jeugdherinneringen en vakanties, of zelfs helemaal niet meer kent.

#### **Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal als belangrijkste integratie-belemmerende factor.**

Unaniem zijn alle onderzoekers het erover eens, dat het taalprobleem de grootste belemmering vormt voor een goed functioneren van de mediterrane migrant en zijn gezin in de Nederlandse samenleving. Deze factor weegt bij de mediterrane migrant onvergelijkbaar veel zwaarder dan bij de eerder beschreven groepen: Molukkers, Surinamers en Antillianen. Het CNV-onderzoek constateert, dat 'hoewel een groot aantal (Turken rp) al lang in Nederland verblijft, dit verblijf niet bij iedereen tot een goede kennis van het Nederlands heeft geleid. Eén derde begrijpt het goed, één vijfde spreekt het ook goed. Het is wel zo dat mensen die langer in Nederland zijn het vaker goed spreken of begrijpen, ook de mensen met een hogere opleiding spreken het beter, evenals mensen die uit de grote steden komen. De kennis van het Nederlands blijkt een belangrijke factor om een goed functioneren mogelijk te maken. De mensen die het Nederlands beter beheersen, zijn meer in hun omgeving geïntegreerd, hebben wat meer Nederlandse gewoonten overgenomen, voelen zich minder gediscrimineerd of eenzaam, hebben een hogere taakgroep, hebben betere verhoudingen op het werk, kennen de regels beter en beoordelen deze gunstiger, weten bij problemen beter de weg en voelen zich zekerder over hun positie in Nederland' (Leven en werken .. 1976, 1). Taalbeheersing of de afwezigheid daarvan blijkt de cruciale factor in spiraalprocessen, die enerzijds tot isolatie en anderzijds tot snellere integratie leiden. De startpositie is echter voor vele migranten (onder de Marokkanen is de helft analfabeet bijvoorbeeld) zeer slecht. 'Een naar Marokkaanse maatstaven hoger aanvangsniveau bleek ook in de Nederlandse context een positieve werking te hebben op het verkrijgen van kennis van het Nederlands, dat op zijn beurt weer voorwaarde is voor een vergroting van de verdere kennis', aldus Van Amersfoort en Van der Wusten (1975, 51).

Ook Van den Berg-Eldering hecht veel belang aan taalbeheersing bij mediterrane gezinsleden. Zij signaleert, dat naaste de slechte startsituatie van vele migranten óók de migratiesituatie van het Marokkaanse gezin en de bindingen met Marokko toenemende taalbeheersing en participatie in de weg staan: 'De financiële verplichtingen van de Marokkaanse gezinnen in Nederland en die jegens familie in Marokko en hun betrokkenheid bij de Marokkaanse samenleving maken niet alleen een terugkeer op korte termijn naar Marokko onwaarschijnlijk, maar belemmeren ook de participatie van de gezinnen in de Nederlandse samenleving. Dit geldt met name voor de eerste generatie migranten. Participatie is pas mogelijk als men de Nederlandse taal beheerst en geïnformeerd

is over de Nederlandse samenleving en cultuur. Genoemde verplichtingen en betrokkenheid noodzaken de migranten zoveel mogelijk te verdienen door in ploegendienst te gaan werken en overuren te maken. Hierdoor zien zij geen kans om een cursus Nederlands of een andere vormings- of introductiecursus te volgen, ten einde beter te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het merendeel van de Marokkaanse vrouwen heeft geen werkkring buitenshuis. Deze vrouwen hebben, zolang hiervoor geen institutionele kaders bestaan en er geen verplichting bestaat tot het volgen van een cursus Nederlandse taal of een introductiecursus, geen mogelijkheid te participeren in de Nederlandse samenleving. Zij zullen voor hun contacten met Nederlanders altijd afhankelijk blijven van hun man en kinderen' (Van den Berg-Eldering 1978, 266). Gebrekkige taalbeheersing blijkt de cruciale factor te zijn in haar sombere visie op de toekomst van de Marokkaanse gezinnen in Nederland: 'Het is zeer waarschijnlijk dat de Marokkaanse gezinnen in Nederland een minderheidspositie zullen gaan innemen op de arbeidsmarkt en ten aanzien van het schoolsysteem:

- De volwassen Marokkaanse migranten hebben ten gevolge van de onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende vorming nauwelijks de kans te participeren in de Nederlandse samenleving, laat staan dat zij de mogelijkheden hebben te stijgen op de maatschappelijke ladder. Dit blijkt vooral voor de meer ontwikkelde Marokkanen frustrerend te zijn.

- Voor de kinderen van Marokkaanse werknemers, die op 15- en 18-jarige leeftijd naar Nederland migreren, in het kader van gezinshereniging liggen deze kansen nauwelijks beter. Hoewel deze jongeren partieel leerplichtig zijn, nemen zij weinig deel aan vormingscursussen, daar de programma's op de vormingsinstituten niet gericht zijn op de behoeften van de buitenlandse jongeren en de motivatie van deze jongeren en hun ouders om deel te nemen aan de vormingscursussen om verschillende redenen gering is. Ook zij zullen hierdoor, hoewel er dus institutionele kaders voor bestaan, de Nederlandse taal onvoldoende leren beheersen om volwaardig te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving en te stijgen op de maatschappelijke ladder. Zij zullen evenals hun ouders de laagste posities in het bedrijfsleven gaan en blijven bezetten.

- De Marokkaanse kinderen die op achtjarige leeftijd en ouder naar Nederland migreren en dus volledig leerplichtig zijn, hebben nauwelijks kans om met succes een Nederlandse schoolopleiding te volgen en een betere positie te verkrijgen dan hun ouders, als zij niet direct na hun aankomst in Nederland de juiste begeleiding en aandacht krijgen op school en als hun ouders niet bij het onderwijs aan hun kinderen worden betrokken. De ontvricting van het gezinsleven die vaak aanleiding is tot migratie van het gezin naar Nederland, geeft ook na de gezinshereniging hier nog problemen. Dit geldt vooral ten aanzien van de Marokkaanse jongens van acht jaar en ouder.

- Slechts de kinderen die vanaf het begin het kleuter- en basisonderwijs volgen en de kinderen die in Nederland geboren worden, hebben kans om met succes een Nederlandse schoolopleiding te volgen, mits het leven in twee culturen (op school en thuis) niet een te zware psychische belasting voor hen betekent' (Van den Berg-Eldring 1978, 266 en 267).

#### 4.1.4.2. De immigrantengroepering en de door haar in het leven geroepen instituten

De aard van de migratie (arbeidsmigratie) en sterk gespreide herkomst van de arbeidsmigranten (zowel tussen de acht landen van herkomst als binnen elk van die landen) heeft uiteraard verregaande consequenties voor de (zelf)organisatie van de categorie buitenlandse arbeiders in Nederland. Zij zijn bovendien allen individueel geworven of op eigen initiatief naar Nederland gekomen en vormen vóór hun komst allerminst een groep in de sociologisch of sociaal-psychologische zin.

Hoewel er in de loop van de tijd een groot aantal initiatieven ondernomen zijn om tot belangenorganisaties van buitenlandse arbeiders te komen, moeten

we vooralsnog constateren, dat deze slechts een gering deel van de arbeidsmigranten tot lid hebben kunnen maken. Het overheersende beeld is, dat het overgrote deel van de contacten van de buitenlandse werknemer loopt via de informele netwerken van contacten (dus binnen de nationaliteitsgroep) in hoofdzaak met mensen, die afkomstig zijn uit dezelfde streek in het land van herkomst. Het merendeel van de migranten zoekt binnen een dergelijke informele structuur van contacten niet alleen zijn vrije-tijdsbesteding, maar ook oplossingen voor problemen en de hulp die zij daar eventueel voor nodig hebben; onderlinge hulpverlening bij het vinden van (beter) werk, huisvesting, de juiste weg met formele procedures in Nederland, leningen enzovoort, in eerste instantie op basis van verwantschap, maar ook op basis van nabuurschap en herkomst uit dezelfde regio, zijn vaak niet onderkende, maar reële functies van deze informele netwerken.

Voor wat betreft de meer formele organisatie van de buitenlandse arbeider kunnen we het best onderscheid maken tussen verschillende soorten:

#### *Activiteiten geïnitieerd vanuit de overheden van het land van herkomst*

Ambassades, consulaten en andere officiële vertegenwoordigingen van de landen van herkomst in Nederland hebben een taak wat betreft dienstverlening en belangenbehartiging ten behoeve van onderdanen in Nederland. De omvang en de richting van de activiteiten van de verschillende landen loopt echter sterk uiteen. (Voor een overzicht zie: Van Twist 1977, 111 e.v.) Zo lijkt Joegoslavië (dat overigens ook een geheel ander 'emigratiebeleid' heeft dan de overige wervingslanden en werkt met de figuur van staatsuitleenbedrijven, die arbeiders in West-Europa ter beschikking stellen) een goede naam te hebben bij de belangenbehartiging van landgenoten in Nederland.

Bij officiële vertegenwoordigingen van een aantal andere landen lijkt echter de verzorgende en belangenbehartigende functie miniem of geheel afwezig en staan de activiteiten meer in het kader van een controlerende functie met min of meer duidelijke politieke aspecten. Ten tijde van het Griekse fascisme bijvoorbeeld bleek er een doorwerking van het politieke klimaat in Griekenland in de activiteiten van Griekse onderwijzers en een Grieks arbeid-bemiddelend bureau in Utrecht. De activiteit van de Marokkaanse Amicales welks activiteiten gedurende de laatste jaren, mede door de talrijke processen tegen deze 'culturele vereniging' in Nederland op de voorgrond zijn getreden, geldt onder stichtingen, actiegroepen en buitenlanders zelf als het duidelijkste voorbeeld van politieke onderdrukking en intimidatie vanuit het land van herkomst. Vergelijkbare geluiden werden gehoord over de activiteiten van de Turkse 'grijze wolven', een Europese politieke dochter van de Partij voor Nationale Actie in Turkije die van 1975 tot en met 1977 met andere coalitie-partijen deel uitmaakten van de nationale front-regering van Suleyman Demirel. Deze zouden zich met steun van de regering in Europa georganiseerd hebben. In West-Duitsland werd de zaak politiek zo hoog gespeeld, dat de organisatie daar door de Duitse overheid verboden werd, waarop het organisatiecentrum zich naar Rotterdam verplaatst zou hebben. Tot op heden werd door de landelijke overheid geen reden tot optreden geconstateerd tegen bovengenoemde organisaties. Op plaatselijk niveau werd verscheidene malen wel opgetreden door de gemeentelijke overheid, in die zin, dat deze haar invloed uitoefende om te voorkomen dat deze organisaties vergaderingen zouden kunnen beleggen in de betreffende gemeenten (Rotterdam o.a.).

Duidelijk is in ieder geval, dat er regelmatig hardhandige confrontaties plaatsvinden tussen bovengenoemde organisaties en links-georiënteerde groepen/organisaties van landgenoten (de recente strijd tussen leden van de Amicale en het Comité Marokkaanse Arbeiders in Nederland (KMAN) om een pand in Amsterdam; de verstoring van de 1 mei viering van de Nederlands-Turkse Arbeiders-Vereniging (HTIB) door leden van de organisatie van Grijze Wolven enzovoort: zie verscheidene jaargangen van Motief en Perifeer).

Deze ontwikkelingen zijn blijkens de Toelichting op de Begroting van CRM voor 1977 de overheid niet ontgaan: 'Hoewel ik (organisaties van buitenlanders zelf) positief waardeer, maak ik mij toch ernstig zorgen over bepaalde ontwikkelingen ten deze en ik stel mij voor deze organisaties nauwlettend te volgen om te voorkomen dat het welzijnsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers wordt doorkruist' (Fragmenten uit ... 1977, 54). Concrete actie is door de overheid tot dusver niet ondernomen.

#### *Activiteiten vanuit Nederland*

Vanaf de aanvang van de arbeidsmigratie zijn er instituties en personen geweest, die zich hebben ingezet voor de belangenbehartiging van de buitenlandse arbeider en die getracht hebben zelforganisatie zowel in de vrijetijdssfeer maar ook in de belangensfeer te stimuleren. De stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers, vaak initiatieven vanuit de kerkelijke hoek, zijn daarvan het resultaat geweest. De stichtingen zelf kunnen echter niet als een vorm van zelforganisatie worden beschouwd: zo er in de besturen van deze stichtingen al buitenlanders zitten, dan vormen die daarin een minderheid. De personeelsbezetting van deze instellingen is ongeveer half Nederlands, half afkomstig uit de Middellandse-Zeelanden. Hun takenpakket omvat wel opbouwwerk en groepswork, maar het stimuleren of opbouwen van zelforganisaties van buitenlanders behoort niet expliciet tot hun taak.

Naast de stichtingen zijn er, vooral sinds het eind van de jaren zestig, vele actiegroepen actief. Van Twist typeert twee soorten actiegroepen (1977, 104 en 105): 'Uit de bevolking kan spontaan een groep geformeerd worden die zich inzet voor de buitenlandse arbeider door hem de taal te leren of recreatiemogelijkheden te scheppen, of men organiseert van gemeentewege een commissie die de buitenlanders moet helpen als daar behoefte bestaat: in geval van bezoek aan een arts bijvoorbeeld, bij het vinden van een huis of bij het laten overkomen van het gezin. Actiegroepen die louter op hulpverlening zijn ingesteld zijn in de meeste gevallen niet politiek gericht'. Daarnaast bestaan er actiegroepen, 'die het steunverlenen aan buitenlandse arbeiders zien als onderdeel van een activiteit in groter politiek verband'. Zij gaan uit van het principe, 'dat er geen principiële onderscheid, maar een relatief verschil bestaat tussen buitenlandse en Nederlandse arbeiders en hun belangen. Het bewerken van solidariteit tussen twee groepen wordt door deze actiegroepen als uiterst belangrijk ervaren'. Er zijn zo'n 25 van deze actiegroepen in Nederland waarvan het Buitenlandse Arbeiders Kollektief (BAK) in Amsterdam tot zijn opheffing als het duidelijkst uitgewerkte voorbeeld gold. Een aantal van deze laatste soort actiegroepen tellen ook enkele buitenlanders onder hun leden. Het merendeel van de leden is echter Nederlander. Aan dergelijke actiegroepen moet een belangrijke signalerende functie worden toegeschreven: zij zijn het die steeds weer met ruime publiciteit omringd wantoestanden op huisvestingsgebied, in arbeidsomstandigheden en op justitieel terrein hebben blootgelegd en anderen tot actie hebben gedwongen (overheid, stichtingen).

#### *Politieke en belangenvertegenwoordigende organisaties van buitenlanders zelf*

Hoewel er nog geen sprake is van omvangrijke en invloedrijke politieke of belangenvertegenwoordigende organisaties van buitenlanders zelf, kunnen we toch stellen, dat er de laatste vijf jaar heel wat veranderd is. Van Twist (1977, 108) karakteriseert de situatie als volgt: 'Naarmate de druk op de buitenlandse arbeiders toeneemt, komen zij meer georganiseerd met hun eisen naar voren. Het aantal zelforganisaties komt alleen al in de stad Amsterdam op ongeveer twintig. Hoeveel zelfgeorganiseerde groepen van buitenlandse arbeiders er in heel Nederland zijn is zeer moeilijk te schatten.

Er bestaan tal van linkse en rechtse groepjes per nationaliteit. Niemand weet hoeveel het er zijn. Het ministerie van CRM is onlangs begonnen aan een poging om de zelforganisaties in kaart te brengen (...). Veel van deze groeperingen



zijn alleen plaatselijk actief en bestaan niet in groter verband. Het is daarom zeer moeilijk om ze volledig te inventariseren'.

De belangrijkste organisaties op landelijk niveau zijn naar nationaliteit: Turken: 'Nederlands-Turkse Arbeiders Vereniging' (HTIB), links georiënteerd; 'Nationalistische Turkse Arbeiders Vereniging', rechtse tegenhanger van de HTIB, waarvan gezegd wordt dat ze gelieerd en gesteund wordt door de fascistische Partij voor Nationale Actie in Turkije.

Marokkanen: 'Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland' (KMAN), links en fel gekant tegen het huidige politieke régime in Marokko; 'Marokkaanse Arbeiders Komitee' (MAK), eveneens links georiënteerd en fel anti- Hassan II en de Amicales; 'Amicale des Marocains en Hollande', zie eerder.

Italianen: 'Federatie van Italiaanse emigranten en hun gezinnen' (FILEF) links georiënteerd;

'Vereniging van Christelijk Italiaanse Arbeiders (ACLI), georiënteerd op de christen-democratische stroming in Italië (zie o.a. Welzijnsweekblad, 11 augustus 1978);

Spanjaarden: 'Algemene Vakvereniging van Spaanse Arbeiders' (UGT), bestond tot voor kort alleen in het buitenland; gelieerd aan de PSOE;

'Arbeiders Kommittees' (Commissions Obreras); communistisch georiënteerd.

De meeste van bovengenoemde organisaties hebben nog betrekkelijk weinig leden. Het gaat meestal om enkele honderden (uitgezonderd de Amicales, voor zover men daar van lidmaatschap kan spreken); een deel van de hiergenoemde organisaties heeft ook een aantal Nederlandse leden of medewerkers (o.a. KMAN en MAK).

Niettemin weerspiegelt de opkomst van dergelijke organisaties iets van een beginnende politieke stellingname en grotere weerbaarheid.

Deze is nog wel erg zwak, maar anderzijds kon men zich enkele jaren geleden toch onmogelijk voorstellen dat een aantal van bovengenoemde organisaties in samenwerking met stichtingen en Nederlandse politieke partijen en actiegroepen in staat waren om bijna 10.000 buitenlandse arbeiders op de been te brengen in een demonstratie tegen het Nederlandse overheidsbeleid (i.c. tegen het wetsvoorstel Arbeid Buitenlandse Werknemers; demonstratie op 8 mei 1976 in Utrecht). Deze demonstratie was ook één van de zeldzame gevallen van een groot aantal per nationaliteit georganiseerde groepen. Zeker is, dat met het langer worden van de verblijfsduur, het toenemen van de kennis over Nederland onder buitenlanders en het verleggen van het referentie-kader van een grote groep buitenlanders van het thuisland naar Nederland de organisatie en weerbaarheid van deze groep zal toenemen (zie o.a. de acties van de 182 niet geregulariseerde 'illegalen', het kraken van woningen door Turkse gezinnen in Utrecht enzovoort). En daar ligt dan tevens de kiem van steeds grotere conflicten tussen organisaties van buitenlanders, voor zover die organisaties een weerspiegeling vormen van politieke tegenstellingen in het moederland.

### *Inspraakorganen in Nederland voor buitenlanders*

Vanuit de vaststelling dat buitenlandse arbeiders geen politieke rechten en geen stemrecht hebben, heeft zich het idee ontwikkeld om migranten via adviesraden een zekere inspraak op lokaal niveau te geven. Naar analogie van wat in België al vele jaren (en in een aantal gevallen klaarblijkelijk met succes) gebeurt, werd in 1972 in Utrecht een 'migrantenraad' ingesteld, die bestond uit gekozen vertegenwoordigers van verschillende nationaliteiten en die tot taak had de gemeenten te adviseren in alles wat de buitenlanders in de gemeente aanging. Het initiatief was van Nederlandse herkomst (de Werkgroep Internationaal Beleid). Het functioneren van de migrantenraad is echter een zeer moeizame zaak geworden: de migrantenraad ontmoette binnen haar gelederen de tegenstellingen die ook binnen de verschillende nationaliteits-

groepen bestaan. Bovendien raakte zij bekneeld tussen de verschillende organisaties, die (een deel van) de zorg voor buitenlanders opeisen: de gemeenteraad, de stichting en de actiegroepen. De Raad heeft zichzelf in juni 1978 opgeheven.

In een aantal andere gemeenten onder andere in Dordrecht en Gouda is, naar analogie, getracht commissies van buitenlanders ter advisering van de plaatselijke overheid van de grond te krijgen (de gemeente-wet scheidt daartoe de mogelijkheid), maar de resultaten tot nu toe zijn teleurstellend.

#### *Gezelligheidsverenigingen, culturele verenigingen enzovoort*

Naast bovengenoemde vormen van organisaties van (en voor) buitenlanders treft men per nationaliteitsgroep wel een aantal gezelligheidsclubs, sportclubs of culturele verenigingen aan. Meestal zijn ze plaatselijk of regionaal georganiseerd, soms met een eigen trefcentrum, en krijgen ze al of niet via de stichtingen subsidie. Sommige van deze verenigingen doen ook wel eens wat aan belangenbehartiging van hun leden, maar dat is ondergeschikt aan andere doelen.

#### 4.1.4.3. De individuen in de ontvangende samenleving en de mate waarin zij bereid zijn de nieuwkomers te absorberen

In de betreffende paragraaf in het hoofdstuk over Surinamers en Antillianen zijn we vrij uitvoerig ingegaan op de resultaten van een aantal recente attitude- en discriminatie-onderzoeken in Nederland.

Daarbij kwam al naar voren, dat de scores van 'gastarbeiders', meestal vertegenwoordigd door 'de Turk', 'de Marokkaan' of 'de Spanjaard', in vergelijking met andere etnische groepen bijzonder negatief was, dat hun behandeling in de pers discriminerend genoemd kan worden en dat het discriminatieve gedrag van de Amsterdamse werkgever ten opzichte van Spanjaarden niet significant verschilde van dat ten opzichte van Surinamers. (Theunis 1968; Bovenkerk-Teerink 1972; Houdingen van Nederlanders 1972; Bagley 1973; Bovenkerk 1977). Konden we voor de Surinamers en Antillianen uit de schaarse gegevens een tendens tot meer negatieve scores op attitude-schalen bij Nederlanders en grotere discriminatie constateren, voor de buitenlandse arbeiders lijkt deze negatieve score al van oudere datum.

De negatieve houding van een deel van de Nederlandse bevolking is naar aanleiding van de rellen tussen Nederlandse en buitenlandse bewoners van bepaalde volkswijken (Rotterdam, Afrikaanderwijk 1972; Schiedam 1976) of naar aanleiding van intense spanningen wier ontlading nog juist voorkomen kon worden (Amsterdam, Den Haag (schildersbuurt), Leiden), wèl vaak in discussie geweest, maar nooit onderwerp van onderzoek geweest. Bij wijze van hypothese wil ik hier twee factoren naar voren brengen, die er (in samenhang met de omvang van het aantal buitenlanders) toe hebben bijgedragen dat zich met name in oudere woonwijken met lage huurprijzen, waar in meerderheid ook de laagstbetaalde Nederlanders zijn gehuisvest vanaf het begin van de zeventiger jaren steeds meer spanningen hebben opgehoopt:

1. Een steeds grotere groep buitenlanders verblijft steeds langer in Nederland en tracht het gezin te laten overkomen. Voor de huisvesting daarvan moeten zij zich echter op de markt voor goedkope gezinswoningen begeven, waar in Nederland al sinds jaar en dag schaarste heerst. De buitenlanders concentreren zich daarbij op de goedkoopste huurwoningen, waardoor ze in directe concurrentie treden met de laagstbetaalde Nederlanders.

2. In de periode voor 1972 waren er in het algemeen op de arbeidsmarkt meer mogelijkheden voor zowel buitenlanders als Nederlanders. Wanneer echter de grote werkloosheid deze mogelijkheden drastisch beperkt, wordt ook de concurrentie tussen inheemse en buitenlandse arbeid op dat deel van de arbeidsmarkt, waar buitenlandse arbeiders meestal hun werk zoeken sterker.

Het gaat dan zowel om objectief aantoonbare concurrentie, als om subjectief ervaren mededinging. Daarbij komt dat de buitenlanders vaak wonen temidden van de Nederlandse sociaal-economisch zwakkere groepen, die weinig geneigd zijn tot culturele pluriformiteit. Wanneer sterke concentratie van allochtonen zich voordoet, wordt volgens vele autochtone bewoners 'het karakter van de wijk', 'de stand' of de 'veilige cultuur' verstoord.

Deze twee ontwikkelingen worden dan zichtbaar in moeilijkheden of spanningen tussen autochtonen en allochtonen, met name in die gebieden waar concentraties van buitenlanders en laagstbetaalde Nederlanders zitten en waar de concurrentie op beide punten tegelijk gevoeld wordt.

De spanningen ontladen zich via fysiek geweld en/of discriminatie tussen groepen die zich uiterlijk en cultureel van elkaar onderscheiden. Reactionaire partijtjes als de Nederlandse Volksunie vinden juist in dit soort wijken een vruchtbare bodem: in dergelijke oude wijken van Rotterdam-Schiedam, Den Haag en Amsterdam bleek deze partij de meeste stemmen te behalen bij de verkiezing van mei 1977. Overigens haalde de NVU ook in deze wijken slechts zelden méér dan 3% van de stemmen (zie Bovenkerk 1978, 103–118).

Ter vergelijking en relativering moet hier aan toegevoegd worden dat verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen in de ons omringende landen beduidend scherper liggen. Bekende vreemdelingenhaters als Schwarzenbach in Zwitserland en Enoch Powell in Engeland kunnen daar op een aanmerkelijk grotere aanhang rekenen. En rellen, zoals die in Schiedam in 1976, die in Nederland nog veel publiciteit krijgen en verontwaardiging wekken, blijken in Frankrijk en West-Duitsland nauwelijks nog nieuws. Het is vanuit dat vergelijkend perspectief, dat Bagley de loftrumpet steekt over de ontvangst, opvang en begeleiding en integratie van buitenlanders in Nederland (Bagley 1973).

4.1.4.4. De ontvangende samenleving en de instituties die zij met betrekking tot de immigranten scheidt

#### *Het overheidsbeleid in de eerste fase, 1958–1967*

In het beleid was de idee overheersend, dat het ging om een tijdelijke inschakeling van buitenlanders. Deze tijdelijke inschakeling had naar beleids-ideeën twee functies: de tijdelijk tewerkgestelde buitenlanders zouden een bufferfunctie vervullen bij de geleidelijke herstructurering van een aantal bedrijfstakken. Hierbij ontstond het voorbeeld van de inschakeling van Italianen bij de geleidelijke afbouw en ombouw van de mijnbouw in Nederland voor ogen.

In de tweede plaats zouden buitenlanders als een tijdelijke conjunctuurbuffer fungeren doordat zij in de opgaande hoogconjunctuur de knelpunten op de arbeidsmarkt konden wegnemen. Impliciet betekende dat ook, dat ze in perioden van laagconjunctuur in ieder geval gedeeltelijk afgestoten zouden kunnen worden.

Vanuit de geruststellende idee van de tijdelijkheid van gastarbeid vond de overheid weinig reden om een actief beleid te voeren. Van der Staay (1967 en 1973) spreekt van een 'ad-hoc-beleid', waaraan 'geen centrale gedachte ten grondslag gelegen' is. Van Praag (1973) typeert het beleid als 'zwak-interveniërend', waarbij de 'interventie tot dusver voornamelijk heeft plaatsgevonden vanuit de gedachte dat zo goed mogelijk aan de vraag naar arbeidskrachten van het bedrijfsleven voldaan moest worden, zonder dat daarbij de in de Nederlandse samenleving geldende normen vooral op het gebied van huisvesting, volksgezondheid en arbeidsverhoudingen geweld aangedaan zou worden'. En deze laatste typering lijkt de kern te raken en plaatst de geringe overheidsbemoediging in het juiste kader.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie en het vermijden van uitwassen, was het wenselijk de werving officieel te reguleren in de vorm van een aantal wervings-

overeenkomsten. Daardoor was mede een snelle arbeidsvoorziening vanuit het buitenland gegarandeerd. Het verschijnsel van arbeidsmigratie leidde ook tot de noodzaak de Vreemdelingenwet aan te passen. Deze nieuwe wet van 1965 geeft slechts een algemeen kader aan en laat alle mogelijkheden tot soepeler of strenger interpreteren en hanteren van dit juridische kader open via het gemakkelijk te wijzigen Vreemdelingenvoorschrift en via interne circulaire's die gedragslijnen voor de uitvoerenden voorschrijven (zie verder 4.2.1.).

Op deze wijze kon men deze wet gemakkelijk hanteren naar gelang de stand van de conjunctuur dat verlangde.

Van een sociaal en maatschappelijk beleid voor buitenlanders was op nationaal niveau nauwelijks sprake. Verantwoordelijkheid voor het sociaal en maatschappelijk welzijn van de buitenlander werd verschoven naar de lagere niveaus (Van Praag 1973).

Het probleem van de huisvesting van buitenlanders is daar een voorbeeld van. Hiervoor werden uitsluitend op gemeentelijk niveau de verouderde logementsverordeningen gehanteerd. De centrale overheid besteedde onvoldoende zorg aan de specifieke problemen bij het huisvesten van buitenlandse arbeiders op de schaarse woningmarkt en onderkende niet dat bestaande regelingen en verantwoordelijkheden op de lagere niveaus geen antwoord konden geven op deze nieuwe problemen. Hetzelfde gebeurde met de opvang en begeleiding van buitenlanders. Particuliere initiatieven op lokaal of regionaal niveau, met name vanuit de kerken (het ging aanvankelijk immers om katholieke Italianen en Spanjaarden) werden gestimuleerd en overal werden stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers opgericht. Door het gedeeltelijk subsidiëren van deze stichtingen kon de overheid belangrijke verantwoordelijkheden daar neerleggen.

#### *De tweede fase in het beleid: 1967–1972*

De beleidsuitgangspunten blijken gedurende deze periode nauwelijks veranderd. De idee van de functie van de buitenlander als conjunctuurbuffer is weliswaar, naar aanleiding van de ervaringen van de kortstondige crisis van 1967, naar de achtergrond gedrongen, maar de tijdelijkheid van gastarbeid blijft nog steeds uitgangspunt van beleid: 'Nederland is geen immigratieland', stelt het eerste beleidsstuk, de Nota Buitenlandse Werknemers (1970) met de duidelijke ondertoon dat Nederland geen immigratieland mag worden. Het verschijnen van deze eerste regeringsnota over het beleid ten aanzien van buitenlandse arbeiders heeft overigens een flinke impuls gegeven aan de discussie over de doelstellingen van het beleid. Niet omdat de nota uitmunt door duidelijkheid of visie, maar voornamelijk omdat zij als louter beschrijving van de toenmalige situatie, zoals in vele reacties gesteld wordt, tekort zou schieten (bundelingen van commentaren op deze nota vindt men in: Van der Velden 1971; Nieuwsbrief B.W., nr. 5, 1970).

Een tweede uitgangspunt van beleid is en blijft 'de bestaande en de te verwachten noodzaak voor de Nederlandse economie tot tewerkstelling van buitenlandse werknemers, waarbij het beleid erop gericht is om het aantal naar Nederland komende buitenlanders zoveel mogelijk in evenwicht te brengen met de eisen die de arbeidsmarkt stelt' (Nota Buitenlandse Werknemers 1970, 13).

Het dilemma besloten in de feiten van omvangrijke toename van buitenlanders in Nederland met steeds langere verblijfsduur enerzijds en het niet gewenst zijn van permanente vestiging anderzijds spitst zich in deze periode toe. De overheid probeert een uitweg te vinden door alle nadruk te leggen op de functie van de buitenlander als buffer bij het herstructureringsproces van de Nederlandse economie. Op iets langere termijn, zo houdt de Nota Buitenlandse Werknemers voor, wanneer deze herstructurering doorgevoerd zou zijn, zou gastarbeid overbodig zijn geworden.

Vanuit deze visie van 'tijdelijke inschakeling in het herstructureringsproces' volgde voor de overheid de logische beleidsconclusies:

- a. grotere beheersing van de migratie en tewerkstelling;
- b. daar, waar mogelijk, de tijdelijkheid van gastarbeid bevorderen;
- c. het blijven afschuiven van de verantwoordelijkheid voor het sociaal en maatschappelijk welzijn van de buitenlanders naar lagere niveaus.

*Ad a.* De grotere beheersing van de migratie kwam met name tot uitdrukking in het vergunningenbeleid: de Wet op de Arbeidsvergunningen van 1969 maakte spontane werving onmogelijk; een strengere hantering van de verblijfsvergunningen leidde ertoe, dat buitenlanders bij hun binnenkomst in Nederland een visum (machtiging tot voorlopig verblijf) moesten hebben, dat alleen in het land van herkomst kon worden aangevraagd.

Tijdens de hoogconjunctuurjaren 1969–1971 bleek echter dat dit stringentere beleid ten aanzien van de toelating van de buitenlandse arbeiders nauwelijks leidde tot een feitelijke beheersing van aantallen binnenkomende tewerkgestelde arbeiders. Er was immers een toenemende vraag naar goedkope arbeidskrachten en de buitenlandse arbeiders konden allang niet meer gemist worden.

*Ad b.* Het beleid trachtte wel zo veel mogelijk de idee van tijdelijkheid te bevorderen, maar had nog geen beleidsinstrument om een dergelijk beleid ook uit te voeren. De discussie komt pas goed op gang, wanneer de Algemene Werkgevers Vereniging in 1969 een aantal uitgangspunten vastlegt, die sindsdien telkens terugkomen in de discussies over het te voeren beleid. Deze uitgangspunten zijn; selectieve en beperkte tewerkstelling die voor de individuele buitenlander niet permanent is. Hiermee start de discussie over het rotatie-principe: de individuele verblijfsduur van een buitenlandse arbeider zou beperkt worden tot 2 of 3 jaar. Op deze wijze zou de permanente vestiging van de buitenlanders tegengegaan kunnen worden, terwijl het voor de ondernemers mogelijk blijft om telkens nieuwe arbeidskrachten aan te trekken. De kosten verbonden aan bijvoorbeeld gezinshereniging en opvang van buitenlandse kinderen worden op deze wijze vermeden. In een iets latere fase werden dergelijke ideeën ook door beleidsmakers getest, hetgeen in 1972 leidde tot de verwachting, dat een tweejaar-maatregel zou worden afgekondigd. Het verzet tegen een dergelijk beleidsidee was echter zo groot, dat men zelfs niet tot het formuleren van zo'n voorstel is gekomen. (Men vindt ze wel geformuleerd in de Rotterdamse gemeentelijke Nota De Vos, 1972.)

Bij de argumentering van deze maatregel wordt ook voor het eerst door de overheid heel direct de relatie gelegd met ontwikkelingssamenwerking, waarvoor één van de voorwaarden is dat de inschakeling van de buitenlandse arbeider een tijdelijk karakter heeft, met andere woorden: dat de terugkeer van de arbeider naar het land van herkomst verzekerd zou zijn.

*Ad c.* We wezen er al op, dat een groot gedeelte van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid in de eerste fase bij lagere niveaus lag. De reactie daarop bleef niet uit.

Rond 1970 schoten overal actiegroepen uit de grond, die met name instanties op lager niveau aanspraken op hun verantwoordelijkheid voor huisvesting, scholing, opvang en begeleiding van gastarbeiders. De gemeentelijke overheden kregen heel wat kritiek te verwerken over hun huisvestigingsbeleid en het beleid rond oudere wijken in de grote steden, waar de concentratie van buitenlanders snel toenam, gepaard gaande met toenemende spanningen. Actiegroepen deden op vele plaatsen onderzoeken naar de huisvesting van buitenlanders en brachten de resultaten in de publiciteit. Een aantal grote branden, waarbij doden vielen, schokte de publieke opinie (voor een overzicht van dergelijke huisvestigingsonderzoeken zie Lucassen e.a. 1974, 101–103).

De reacties van de gemeenten waren teleurstellend. Hier en daar werden nieuwe stichtingen opgericht, de stichtingen Huisvesting Migranten. Men wilde in vrijwel alle gemeenten een nieuwe logementsverordening. Soms werd de

belofte gedaan dat de gemeente pensions strenger zou controleren. Er veranderde echter weinig.

De gemeenten op hun beurt schoven de verantwoordelijkheid door naar de bedrijven die buitenlanders in dienst hadden en weer terug naar de centrale overheid. Deze kwam met richtlijnen voor subsidies aan pensions op niet-winstgevende basis. Daarvan is tot nu toe slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Het afschuiven van de verantwoordelijkheid naar de bedrijven had weinig zin, omdat daarvan op vrijwillige basis niets te verwachten viel. Bedrijven die hun verantwoordelijkheid in dezen altijd al serieus genomen hadden, bleven dat doen. Werkgevers die dat niet deden konden niet gedwongen worden.

Een tweede instituut dat het in deze periode zwaar te verduren kreeg, waren de stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers. In de besturen van deze instellingen zaten allerlei belangengroeperingen; werkgevers, kerken, vakbonden, gemeenten enzovoort. Van een dergelijke heterogene groep kon men nauwelijks een slagvaardig beleid verwachten. Veel kritiek kwam er dan ook op neer, dat er 'gewoon niets gedaan wordt'.

Zeer felle kritiek werd geuit op de politieke bevoogding van de stichtingen. Met name de relatie tussen stichtingen en vertegenwoordigers van ambassades en consulaten werd aan de kaak gesteld.

Intussen was men zich in overheidskringen iets meer bewust geworden van de problematiek van de gastarbeid, hetgeen mag blijken uit een aantal opdrachten van de overheid voor (beleidsvoorbereidende) onderzoeken en adviezen. Deze bewustwording van de algemeen maatschappelijke problematiek die samenhangt met arbeidsmigratie, lijkt zich het duidelijkst te manifesteren bij ministeries als CRM en Ontwikkelingssamenwerking, terwijl het ministerie van Sociale Zaken zijn taak beperkt blijft zien tot de arbeidsmarktproblematiek. Het ministerie van CRM geeft een opdracht aan een zestal personen, die in 1971 leidt tot de publikatie van *Allochtonen in Nederland (1971)*. In opdracht van CRM wordt eveneens onderzoek gedaan naar 'Segregatie in Rotterdam', van welk onderzoek in 1972 een eerste voorstudie verscheen. Op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking publiceert de NAR een *Advies Gastarbeiders (1972)*, waarin geconstateerd wordt dat de bestaande vorm van arbeidsmigratie op geen enkele wijze gezien kan worden als ontwikkelingbevorderend voor de landen van herkomst: eerst zou aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan wil arbeidsmigratie ooit enige ontwikkelingswaarde krijgen. In opdracht van de ministeries van CRM en Sociale Zaken te zamen wordt in 1968 een onderzoek onder buitenlandse arbeiders gehouden, waarvan de resultaten in 1971 verschijnen (*De Buitenlandse Arbeider I en II, 1971/72*). En tenslotte onderzoekt het Centraal Planbureau in opdracht van het ministerie van Economische Zaken welke de economische effecten van tewerkstelling van buitenlandse arbeiders in Nederland zijn (*Economische Effecten .. 1972*).

### *Nederlands beleid sinds 1972*

Op de Nota Buitenlandse Werknemers (1970) kwam zoals gezegd, een storm van kritiek los, die zich vooral richtte 'op het eng nationale, eenzijdig economische karakter ervan en op het feit dat het beleid niet in het kader van de ontwikkelingsamenwerking geplaatst werd' (Baelde-van Hugte e.a. 1975, 349). Vanuit het welzijnswerk was de grootste klacht, dat te weinig aandacht besteed was aan de maatschappelijke en sociale gevolgen van arbeidsmigratie in Nederland. De felle kritiek heeft blijkbaar de bewindslieden niet van de urgentie van de problemen kunnen overtuigen: de Memorie van Antwoord werd uitgebracht door het kabinet Den Uyl in 1974 en deze bleek het karakter te hebben van een nieuwe beleidsnota. Getracht werd de problematiek in een wat ruimer kader te bezien en de lange-termijnaspecten verder door te denken. Wat betreft het eerste werd een hoofdstuk in de Memorie van Antwoord gewijd aan de relatie arbeidsmigratie en ontwikkeling in de landen van herkomst. Voor wat betreft het laatste vindt men een verdere doordenking (aan de hand

van de studie van het CPB) van de economische en sociale gevolgen van arbeidsmigratie in Nederland op langere termijn en worden beleidsgedachten geformuleerd over de 'mogelijke wegen tot vermindering' van het aantal gastarbeiders.

De Memorie van Antwoord moet in vergelijking met de Nota van 1970 als evenwichtiger worden gequalificeerd, in die zin dat meer facetten van de problematiek aan de orde gesteld worden. De ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening, Onderwijs en Wetenschappen en Ontwikkelingssamenwerking, die nog als ondertekenaars bij de eerste Nota ontbraken, waren nu wel bij de totstandkoming van de Memorie van Antwoord betrokken.

Inhoudelijk valt er echter op de Memorie van Antwoord veel af te dingen. De voortreffelijke analyse van Baelde-van Hugte e.a. (1975) legt aan de hand van vijf eisen die men moet stellen aan een consistent en realiseerbaar beleid, de zwaktes van dit beleidsstuk bloot:

1. 'De perceptie van de situatie en de hiermee verband houdende verwachtingen zijn niet expliciet gemaakt. Daarnaast plaatsen wij een aantal vraagtekens bij het realiteitsgehalte ervan (eis 1).

2. De doelstellingen zijn veelal vaag, onduidelijk en niet geoperationaliseerd. Met name op het punt van de integratie met behoud van eigen identiteit blijft de regering in gebreke. Daarnaast is er een contradictie tussen de doelstellingen, namelijk beperking versus integratie van de buitenlandse werknemer, daarnaast het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod in Nederland versus het tegemoet komen aan de belangen van de herkomstlanden (eis 2).

3. Per doelstelling zijn de bijbehorende middelen consistent. Er doen zich echter inconsistenties voor wanneer de middelen onderling vergeleken worden. De realiseerbaarheid trekken wij in een groot aantal gevallen in twijfel (eis 3).

4. Aan de eis dat de perceptie en de middelen moeten steunen op systematisch verworven gegevens en (buitenlandse) literatuur is niet of nauwelijks tegemoet gekomen. Vooral ten aanzien van de perceptie en de verwachtingen is dit een ernstig manco, omdat een goede analyse deze omver kan werpen, en daarmee een aantal fundamenten van het huidige beleid (eis 4).

5. Aan de eis van inspraak en doorzichtigheid is, zeker ten aanzien van de buitenlandse werknemers zelf, vrijwel niet voldaan (eis 5).'

(Baelde-van Hugte e.a. 1975, 357-358).

Inhoudelijk, zo mag men concluderen na lezing van de Memorie van Antwoord, is er in de uitgangspunten van het beleid niet veel veranderd: Nederland is geen immigratieland en tewerkstelling van buitenlandse werknemers is daarom een verschijnsel van tijdelijke aard. Ideeën omtrent de gastarbeider als tijdelijke buffer bij conjunctuurschommelingen of bij de herstructurering van bedrijfstakken in de Nederlandse economie zijn in de Memorie van Antwoord verlaten: de feiten hadden intussen anders uitgewezen. Steeds duidelijker wordt onder ogen gezien dat het gaat om de tewerkstelling van buitenlandse arbeiders voor bepaalde soorten arbeid: sociaal laag gewaardeerde, laag betaalde en meest onaangename en/of zware arbeid. Maar ook na deze constatering blijft de Memorie van Antwoord de mening toegedaan dat buitenlandse arbeiders op lange termijn overbodig gemaakt kunnen worden: de Memorie van Antwoord spreekt van de noodzaak tot 'gerichte diepte-investeringen' om ongeschoolde arbeid overbodig te maken. Als tweede uitgangspunt voor beleid blijft afstemming van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt gelden. Daarbij zal wel strenger worden nagegaan of bij een aanvraag voor werving wel alles door de werkgever gedaan is om in Nederland arbeid te vinden. Op wat langere termijn zal de overheid trachten die functies waarvoor buitenlanders worden geworven of aantrekkelijker te maken of te doen opheffen, maar in principe blijft werving mogelijk.

In de praktische beleidsuitvoering staan in deze fase dan ook dezelfde ideeën centraal als in fase 2:

*a. grotere beheersing van migratie en tewerkstelling en onder druk van de economische realiteit: beperking van het aantal buitenlanders.*

Een strakkere toepassing van de Vreemdelingenwet is een eerste middel tot betere beheersing en beperking. Zo gaat in 1972, wanneer de stijging van de werkloosheid doorzet, een circulaire uit naar gemeenten, die langere werkloosheid van buitenlanders dan zes maanden onmogelijk wil maken door hen recht op WWV-uitkering te onthouden (Informatiebulletin Werkgroepen 1972, nr. 3). Op grond van het ontbreken van middelen van bestaan kan de betreffende buitenlander dan het land worden uitgezet (zie rechtspositie). Een strakker vervolgingsbeleid van illegalen en scherpere grenscontrole worden voor hetzelfde doel gehanteerd. Ook de toestroming van nieuw geworvenen wordt aan scherpere voorwaarden onderworpen.

Al in de Memorie van Antwoord van 1974 kondigt de minister van Sociale Zaken aan, dat hij met een nieuwe wet op arbeid van vreemdelingen zou komen, waarmee het mogelijk zou moeten zijn de tewerkstelling van buitenlanders efficiënt te beheersen en te reguleren. Op 3 november 1975 dient de minister van Sociale Zaken het wetsvoorstel in 'Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers' (Wet arbeid buitenlandse werknemers) (TK 1975—1976 — 13682, nr. 1). In het voorstel wordt geregeld, dat een ondernemer, alvorens hij een buitenlandse arbeider in dienst kan nemen, moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning. Als deze tewerkstellingsvergunning aan de werkgever wordt afgegeven, dan geldt deze alleen voor een met name genoemde buitenlander. Daarmee wordt de buitenlander gebonden aan en afhankelijk van 'zijn' werkgever. Verder voorziet de wet in het stellen van limieten voor het aantal buitenlanders voor bedrijven die méér dan 20 buitenlanders in dienst hebben. Buitenlanders met een permanente arbeidsvergunning hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig.

Bij tewerkstelling tot nu toe werd de buitenlandse arbeider geworven op een contract voor één jaar, waarna hij vrij was zijn werkgever te verlaten. Hij kon dan vrij op de arbeidsmarkt ander werk zoeken. Bij de invoering van de nieuwe wet kan de buitenlander na ontslag alleen werk vinden bij werkgevers die minder buitenlandse arbeiders in dienst hebben dan in hun limiet is vastgelegd. De limieten zullen door de overheid worden vastgesteld.

Al in de Memorie van Antwoord (1974) werden deze principes van de nieuwe wet uiteengezet en van vele kanten kwam daarop, om zeer uiteenlopende redenen, kritiek. Kritiek met name op het verder beperken van de vrijheid van de buitenlander werd verwoord in de Motie Barendregt (TK—1974—75 10504, nr. 14) en door de Kamer aanvaard. De regering, in casu de minister van Sociale Zaken heeft echter niet veel willen terugnemen van de in de wet voorgestelde principes. Het lijkt daarom zinvol iets dieper in te gaan op de nieuwe wetgeving en haar achtergronden.

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft twee redenen waarom het gewenst is om de bestaande Wet op Arbeidsvergunningen te wijzigen. De voorsteller wil in het wetsontwerp uitsluitend de werkgever die zonder vergunning buitenlanders in dienst neemt, strafbaar stellen. Hij vindt het voor de hand liggen dat de vergunning dan ook aangevraagd wordt door en verleend wordt aan de werkgever. In de tweede plaats is de invoering van de figuur van de vergunningenlimiet niet denkbaar zonder deze tewerkstellingsvergunningen (TK 1975—76—13682, nr. 3, blz. 10).

Het eerste argument wordt door vrijwel alle critici afgewezen met de verwijzing naar alternatieve mogelijkheden. Wat betreft het tweede argument: door middel van het instellen van een vergunningenlimiet beschikt de overheid over een nieuw instrument om aan het 'voorgenomen restrictieve beleid een effectieve basis te verschaffen'. Voor alle bedrijven die meer dan 20 buitenlanders in dienst hebben, moet door de overheid een limiet vastgesteld worden van het aantal buitenlanders dat tewerkgesteld mag worden. Een dergelijke maatregel



echter is eerder opgesteld dan uitgevoerd, met name omdat de criteria op basis waarvan een dergelijke limiet zal moeten worden vastgelegd, vrijwel ontbreken. Het enig genoemde criterium is de vraag, of er op de arbeidsmarkt ook Nederlandse arbeiders aanwezig zijn, die het betreffende werk kunnen doen.

Het spreekt vanzelf dat dit niet alleen in hoge mate zal afhangen van het loon dat de ondernemer wil betalen, maar ook van de stand van de conjunctuur, casu quo werkloosheid. In de praktijk zal het niet mogelijk zijn om bij opgaande conjunctuur deze limieten constant te houden, of zoals de overheid meent, zelfs te verlagen.

De reacties op het wetsvoorstel zijn bijna uitsluitend negatief geweest. De werkgevers wezen met name de vergunningenlimiet af, omdat deze 'verstarrend kan werken ten aanzien van het bedrijfsleven in het algemeen en de personeelsvoorziening in het bijzonder' (TK 1975—76—13682, nr. 3 Bijlage II, 31). De vakbeweging wees op de 'onaanvaardbare consequenties van de beoogde regeling, omdat zij van oordeel is dat eenmaal in Nederland toegelaten buitenlanders gelijke kansen en aanspraken op arbeidsmogelijkheden dienen te hebben als Nederlanders'. De Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers zag in de nieuwe wet 'een ernstige aantasting van bestaande rechten en vrijheden van buitenlandse werknemers en een toenemende discriminatie' (Kommentaar.. 1975, 14). Juristen wezen bovendien op de strijdigheid van de nieuwe voorstellen met internationale afspraken die Nederland in het verband van de Internationale Arbeidsorganisatie, de Europese Gemeenschap, de Raad van Europa of andere organisaties had aangegaan of binnenkort zou aangaan (Groenendijk en Swart, 1976).

Desondanks bleek in het najaar van 1976 dat een meerderheid van de Tweede Kamer na lange discussie en veel amendementen achter het voorstel stond. De belangrijkste verandering die bij amendement werd aangebracht, was dat buitenlandse arbeiders die langer dan drie jaar (in plaats van oorspronkelijk vijf jaar) legaal in Nederland gewerkt hadden buiten de wet zouden vallen. Daarmee is, gezien het geringe aantal buitenlandse arbeiders dat momenteel nog onder de toepassing van de wet zou vallen, het wetsvoorstel op dit moment een machteloos instrument geworden. Bij eventuele hervatting van werving zou echter van de wet gebruik gemaakt kunnen worden.

Het wetsvoorstel wacht echter nog steeds op behandeling in de Eerste Kamer. Vooral het argument dat het nieuwe wetsvoorstel strijdig zou zijn met een aantal internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend of die binnenkort ter ratificatie zullen worden voorgelegd (het Europees Sociaal Handvest) is, naar verluidt, de reden waarom behandeling in de Eerste Kamer steeds uitgesteld is.

#### *b. het bevorderen van de idee van de tijdelijkheid van gastarbeid*

Als gevolg op de eerdere discussie over een eventuele twee-jaar-maatregel wordt in de Memorie van Antwoord (1974) het voorstel gedaan om door het uitkeren van een vertrekpremie (een bedrag van 5000 gulden werd daarbij genoemd) aan iedere buitenlander die twee of drie jaar in Nederland heeft gewerkt, de terugkeer van buitenlanders en daardoor het principe van rotatie te bevorderen. Een dergelijke vertrekpremie zou dan tevens ten behoeve van het beleid in Nederland het onderscheid tussen 'tijdelijken' en 'langblijvers' duidelijk maken.

De kritiek op dit voorstel, in de volksmond al snel de 'rot-op-premie' genoemd, was van alle kanten fel, overigens op zeer verschillende gronden, en de uitvoering bleek politiek niet haalbaar.

Ook bij deze discussie speelde weer het argument (ondanks het al in 1972 verschenen NAR-advies) dat terugkeer en deze vertrekbonus een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling in het land van herkomst. Deze gedachte lag ook ten grondslag aan de opdracht tot onderzoek van de minister

voor Ontwikkelingssamenwerking aan het inter-universitair onderzoeksproject EMPLOD, dat hem op basis van vooronderzoek in Turkije, Tunesië en Marokko advies zou uitbrengen over mogelijkheden van remigratieprojecten en de mogelijkheden voor ontwikkelingsprojecten in de landen van herkomst. In 1975 kwam het Turkije-onderzoek met de eerste resultaten, die geen hoge verwachtingen suggereerden voor de kansen van terugkeersprojecten: 'Het lijkt onwaarschijnlijk dat een Nederlands beleid dat zich richt op de bevordering van regionale ontwikkeling kan inspelen op retourmigranten. De conclusie kan derhalve niet anders zijn dan dat het weinig aanbeveling verdient een Nederlands beleid bij voorkeur te baseren op projecten die door groepen individuele migranten in Nederland worden geëntameerd'. Deze laatste conclusie werd door de minister in het beleid voor 1976 in grote lijn overgenomen. Het hoofdaccent bij de bestedingen van de minister in de landen van herkomst zou liggen op directe werkgelegenheidscreatie in de gebieden met sterke emigratie. Remigratie-projecten werden echter niet uitgesloten. Ten behoeve van deze laatste lanceerde het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking in november 1975 een programma voor remigratieprojecten (zie: Abadan-Unat e.a. 1976; Van Renselaar e.a. 1975, Koelstra en Tieleman 1977; Heinemijer e.a. 1977; Koelstra 1978; De Mas 1978; Terugkeerprojecten .. 1976).

### *c. verantwoordelijkheid op het maatschappelijke en sociale vlak*

In hoofdlijn blijft het principe van afschuiving van verantwoordelijkheid voor huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn ook in deze periode gehandhaafd. Werkgever of de lokale autoriteiten worden in eerste instantie verantwoordelijk gesteld en het particulier initiatief wordt aangemoedigd daar in te springen waar dat nodig blijkt.

Met betrekking tot de huisvesting van buitenlanders werd al in het begin van deze periode door de minister van Sociale Zaken het voorstel gelanceerd aan de bestaande arbeidsvergunning en verblijfsvergunning nog eens een woonvergunning te koppelen.

De idee was de buitenlandse arbeiders woonplicht in contractpensions van werkgevers op te leggen. Een dergelijke beperking van de vrijheid van de buitenlander werd echter niet geaccepteerd en het voorstel verdween in de doofpot.

Later, wanneer de groei van het aantal buitenlanders begint af te zwakken, verdwijnt het huisvestingsprobleem enigszins naar de achtergrond. De druk op de woningmarkt voor alleenstaande buitenlanders (pensions) wordt wat verlicht, omdat meer buitenlanders behuizing gevonden hebben op de huizenmarkt voor gezinswoningen. Bovendien wordt besloten de huisvesting voor alleenstaande buitenlanders onder te brengen in de grotere categorie alleenstaanden (samen met werkende jongeren, studenten en bejaarden), waarvoor van overheidswege faciliteiten worden gegeven onder bepaalde voorwaarden. In sommige steden werd ook geëxperimenteerd met het verhuren van flats met hoge huren aan een aantal alleenstaande buitenlanders, meestal op initiatief van gemeenten.

Opvang en begeleiding van buitenlanders wordt in deze periode de exclusieve taak van de stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers: 19 regionale stichtingen en het Nederlands Centrum Buitenlanders als koepel en diensverlenend centrum. Deze stichtingen worden in deze periode ook voor 100% door CRM gesubsidieerd! Deze stichtingen raken echter steeds meer verstrikt in een tegenstrijdig takenpakket: de integratie en het maatschappelijk functioneren van buitenlanders in de Nederlandse samenleving moet bevorderd en begeleid worden en tegelijkertijd moet ook 'de vorming gericht op emancipatie en remigratie' (TK 1974/75 – 10504 nr. 12, 39) tot hun taak gerekend worden.

Er ontstaat in de welzijnswereld een babylonische spraakverwarring rond het thema integratie en beleid, welke nog niet is afgerond (zie 4.2.6). Verder hebben deze stichtingen hun takenpakket sterk zien uitbreiden met de

toenemende overkomst van vrouwen en kinderen en de opvangproblematiek die daarmee samenhangt.

Ten slotte moeten we in deze paragraaf een enkele alinea wijden aan de houding van vakbonden ten aanzien van buitenlandse werknemers, hoewel hun beleid hier geen onderwerp van studie is.

De houding van de Nederlandse vakbeweging in het algemeen ten aanzien van buitenlandse werknemers kan men het best karakteriseren als tweeslachtig en passief. Men dient zich hierbij twee dingen goed te realiseren: allereerst ligt er een fundamentele tegenstelling van belangen tussen werkgevers die mediterrane arbeiders willen aantrekken, en vakbonden wier belang is onder andere door een zo hoog mogelijk organisatiegraad zich sterk te maken in haar onderhandelingspositie ten opzichte van de werkgevers. Deze tegenstelling komt des te sterker naar voren in tijden van overvloedig aanbod van arbeid. Een tweede belangrijke factor bij het bepalen van een officieel standpunt van de vakbond is, dat zij sterk rekening houdt met gedachten en houdingen, welke aan de basis bij vakbondsleden leven. De objectief of subjectief ervaren concurrentie tussen allochtone en autochtone arbeiders wordt daar het meest direct beleefd en er bestaan vaak (al dan niet terecht) stereotypen over buitenlandse arbeiders als zouden zij 'te gewillige of onderdanige' arbeiders of soms zelfs notoire stakingsbrekers zijn.

De literatuur omtrent de houding van de vakbeweging ten aanzien van de problematiek van buitenlandse werknemers in Nederland is in het algemeen nogal kritisch (zie o.a. Van Twist 1978, 84–94; Bovenkerk 1978, 166–168). Van internationale solidariteit is nog nauwelijks sprake. Niettemin zijn er de laatste tijd door de vakbeweging een aantal acties ondernomen waar het uitsluitend of vrijwel uitsluitend ging om allochtone arbeiders.

#### **4.2. Enkele aspecten van de sociale positie van buitenlandse werknemers in Nederland en het overheidsbeleid nader beschouwd.**

##### **4.2.1. De rechtspositie van de buitenlandse werknemer in Nederland.**

In deze paragraaf zal ik sterk leunen op de voortreffelijke werken van enkele juristen gespecialiseerd in het Nederlandse vreemdelingenrecht: Groenendijk 1978; Groenendijk en Swart 1976; Swart 1977; Swart 1978; Brummelhuis e.a. 1975; Zwinkels 1971). Ik zal me hier beperken tot enkele van de belangrijkste aspecten van de rechtspositie. Van belang is allereerst te constateren, dat de rechtspositie van de buitenlandse werknemer in Nederland fundamenteel verschilt van die van Molukkers en Surinamers en Antillianen. De laatste twee groepen zijn voor het overgrote deel Nederlandse staatsburgers en de Molukkers worden sinds begin 1977 'als zodanig behandeld', hoewel ze formeel voor het grootste deel staatloos zijn. Buitenlandse werknemers zijn echter vreemdelingen en vallen als zodanig onder de werking van de Vreemdelingenwet. Binnen de groep van buitenlandse werknemers moet dan weer een onderscheid gemaakt worden tussen 'onderdanen uit de wervingslanden' en onderdanen uit lid-staten van de EEG (Italië).

Deze laatste categorie geniet in Nederland een aanmerkelijk betere rechtspositie dan de eerste. We zullen ons hier beperken tot de rechtspositie van de buitenlandse werknemer uit de wervingslanden.

##### **Typering van de rechtspositie.**

Van 13 januari 1965 dateert de huidige Vreemdelingenwet, uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit en het Vreemdelingenvoorschrift (Wet van 13 februari 1965: Stb. 40, iwt 1 januari 1967; Besluit van 19 september 1966: Stb. 387, iwt 1 januari 1967; Beschikking van 22 september 1966: Stcrt. 188, iwt 1 januari 1967). Deze wet en uitvoeringsbepalingen vervingen de Vreemdelingenwet van 1849, de Wet op het toezicht van vreemdelingen (1918) en de Wet op de grensbewaking (1920). Daarnaast bestonden de Wet op het verrichten van arbeid

en het zelfstandig uitoefenen van beroepen of bedrijven door vreemdelingen van respectievelijk 1934 en 1937. De eerste is vervangen door de Arbeidsvergunningenwet van 1964, in werking getreden in 1969 (Wet van 20 februari 1964, Stb. 72, iwt 1 maart 1969). Deze zou weer vervangen moeten worden door de wet 'Bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers', die echter nog op behandeling in de Eerste Kamer wacht (zie 4.1.4.). De hoofdlijnen van deze laatste twee hebben we hiervoor reeds samengevat. Bepalen we ons hier kort tot een typering van de wetgeving ten aanzien van vreemdelingen aan de hand van de voordracht van Groenendijk op de studiedagen in Noordwijkerhout (1978). Groenendijk (evenals trouwens Swart 1978, 30 en Zwinkels 1971) constateert in de eerste plaats dat er een scherp onderscheid in rechtspositie bestaat tussen Nederlanders en buitenlandse arbeiders, welk onderscheid voortvloeit uit het 'vreemdeling zijn', dat wil zeggen een andere nationaliteit bezitten. De rechtspositie van de buitenlandse werknemer kenmerkt zich door de volgende drie eigenschappen: ongelijkheid, de veronderstelling van de tijdelijkheid van het verblijf en afhankelijkheid:

'De *ongelijkheid* is een cumulatie van juridische ongelijkheid en feitelijke ongelijke behandeling'. Juridische (in de wet voorziene) ongelijkheid ziet men bijvoorbeeld in het reserveren van bepaalde rechten, kiesrecht, recht op bijstand, recht op arbeid, recht op studiebeurzen enzovoort, uitsluitend voor Nederlanders. Groenendijk spreekt van feitelijke ongelijkheid wanneer dezelfde rechten gelden voor Nederlanders en buitenlandse werknemers, maar deze laatste aan de voorwaarden niet of zelden kunnen voldoen. Omdat bijvoorbeeld het recht op bepaalde sociale verzekeringsuitkeringen gekoppeld is aan de woonplaats van de werknemer of aan de voorwaarde dat het gezin in Nederland is, leidt de feitelijke onmogelijkheid er gebruik van te maken tot verlies van rechten voor buitenlanders die hun gezin niet in Nederland hebben of die zelf zijn teruggekeerd.

Veel feitelijke ongelijkheid vloeit, volgens Groenendijk, voort uit de '*tijdelijkheidsfictie* (mogelijkheid van uitzetting)', die in de vreemdelingenwetgeving verankerd ligt: 'Een verblijfsvergunning wordt als regel voor een beperkt doel en voor een paar jaar gegeven. Elk jaar opnieuw is het nodig bij de vreemdelingenpolitie verlenging te vragen.

Dit betekent angst voor niet-verlenging en uitzetting bij werkloosheid, echtscheiding of een al dan niet strafrechtelijke misstap. Na vijf jaar verblijf in Nederland *kan* de vreemdeling een vestigingsvergunning krijgen (op verzoek), maar ook die kan weer ingetrokken worden of vervallen. Er is dus geen absolute garantie tegen uitzetting'. Deze dreiging van uitzetting vormt een extra oorzaak van feitelijke ongelijkheid:

- de WWV maakt geen onderscheid tussen Nederlanders en legaal hier verblijvende vreemdelingen, maar werkloosheid van langer dan een jaar kan tot uitzetting leiden en daarmee tot verlies van de uitkering, die gekoppeld is aan een woonplaats in Nederland;

- de Grondwet garandeert iedereen het recht op vrije meningsuiting, maar bij vreemdelingen kan gebruikmaking van dat recht een 'inbreuk op de openbare orde' opleveren en tot uitzetting leiden;

- iedereen heeft het recht om tegen de werkgever te procederen, maar het recht om bij de kantonrechter tegen ontslag op staande voet te procederen wordt in feite illusoir als de buitenlandse werknemer gedwongen wordt Nederland te verlaten, omdat hij onvrijwillig werkloos is;

- het ontvangen van bijstand (waarop vreemdelingen geen recht kunnen doen gelden) door vreemdelingen is een grond voor intrekking van de vergunning en uitzetting; immers de vreemdeling heeft onvoldoende middelen van bestaan, enzovoort.

Maar, zo constateert Groenendijk, het is ook weer niet zo, dat in alle gevallen dat er een juridische grond tot uitzetting zou zijn ook feitelijk tot uitzetting wordt overgegaan. In een aantal gevallen worden aan vreemdelingen feitelijk ook rechten gegeven, waarop ze in jure geen aanspraak hebben (bijstand,

studiebeurzen bijvoorbeeld). In feite hangen dergelijke beslissingen af van de betrokken ambtenaren van de Sociale Dienst of de vreemdelingenpolitie, die wettelijk zeer ruime marges van handelen hebben. En dat brengt ons op het spoor van het derde kenmerk van de vreemdelingenwetgeving: *de afhankelijkheid*: 'als gevolg van de ruim omschreven bevoegdheden van uitvoerende overheidsinstanties is het voor de vreemdeling onduidelijk, wanneer er wel en niet gebruik van gemaakt zal worden.

De regels zijn meer als gunsten dan als rechten omschreven en vele bepalingen zijn slechts te vinden in ongepubliceerde of moeilijk toegankelijke circulaire's. Dit leidt tot grotere afhankelijkheid van hulpverleners en tot afhankelijkheid van andere personen en instanties'.

Deze afhankelijkheid, onder andere van de werkgever, zal nog eens worden vergroot door het systeem van tewerkstellingsvergunningen, zoals voorgesteld in de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (zie ook: Groenendijk en Swart 1976).

### **Vreemdelingenwetgeving als beleidsinstrument tot beheersing van immigratie**

Dat de Vreemdelingenwet van 1965 slechts een globaal kader aangeeft, en dat de overheid daarbinnen via het gemakkelijk te wijzigen Vreemdelingenvoorschrift en de circulaire's en richtlijnen aan beleidsuitvoerders adequate instrumenten geeft om een flexibel beleid te voeren, is een algemene conclusie van de specialisten van het vreemdelingenrecht. Het is echter tevens een klacht: immers hoe sterker de vreemdelingenwetgeving gebruikt wordt als beheersingsinstrument van immigratie, des te meer wordt daarmee de rechtspositie van de vreemdeling in Nederland ondermijnd. Dit geldt met name, voor zover de beheersing van die immigratie niet uitsluitend via het aspect van de toelating geregeld kan worden. In het voorgaande (4.1.4.) hebben we al enkele aspecten van de ontwikkeling van een 'beheersinstrumentarium' voor immigratie genoemd. Hier geven we een overzicht van een aantal stappen:

– In de beginperiode van arbeidsmigratie was het voor buitenlandse arbeiders die eigener beweging of geronseld door werkgevers naar Nederland gekomen waren, betrekkelijk eenvoudig om een arbeidsvergunning te krijgen als men kon aantonen dat men werk had gevonden; op basis van de arbeidsvergunning werd dan een verblijfsvergunning afgegeven.

– De economische recessie van 1967 leidde tot een veel strikter beleid bij afgifte van arbeidsvergunningen: het aantal daalde in een jaar van 46.000 tot 39.000. Dezelfde conjunctuurdaling leidde bovendien tot overleg tussen de ministeries van Justitie en Sociale Zaken over 'de uitvoering van een prioriteitenschema ten aanzien van bemiddeling casu quo verlening van arbeidsvergunningen, het sluiten van gebieden met grote werkloosheid voor tewerkstelling van buitenlandse werknemers, het verplaatsen van werklozen of met werkloosheid bedreigde buitenlanders naar het westen van het land en in een aantal gevallen het verplaatsen van buitenlandse werknemers, die zich op basis van vrijwilligheid aanmelden voor plaatsing elders in het land', ten einde op deze wijze plaatsen voor Nederlanders beschikbaar te krijgen (Nota Buitenlandse Werknemers 1970, 4).

– Per 1 juni 1968 werd bepaald dat iedere buitenlandse werknemer bij grensoverschrijding een visum ('machtiging tot voorlopig verblijf') moest hebben, verkrijgbaar bij Nederlandse consulaten.

– Per 1 april 1969 werd bepaald dat een visum slechts kon worden aangevraagd in het land van herkomst of in het land waar de aanvrager over een geldige verblijfsvergunning beschikte, bij het Nederlandse consulaat aldaar. Uit deze tijd dateert ook de circulaire van de minister van Justitie betreffende het toezicht op vreemdelingen (Politieblad 1969, 530).

– Op 1 oktober 1970 worden maatregelen genomen om spontane werving (buiten de wervingsbureau's van de overheid om) onmogelijk te maken. Slechts een beperkt aantal uitzonderingen worden gemaakt onder andere voor

geschoolde en gespecialiseerde werknemers (Staatscourant 1970, nr. 205).

– In 1972, wanneer de nieuwe crisis doorzet, worden nieuwe, interne maatregelen genomen. De minister van CRM laat een circulaire uitgaan aan de gemeentebesturen met richtlijnen tot beperking van de bijstandsuitkering aan vreemdelingen. In dezelfde tijd neemt de minister van Justitie maatregelen betreffende een nieuwe gedragslijn voor de politie bij werkloosheid van de buitenlandse arbeider, bij staking en bij illegale grensoverschrijding. Noch de buitenlanders, noch de hulporganisaties zijn officieel van deze beperkende maatregelen op de hoogte gesteld. Ze worden bekend door publikatie in het Informatiebulletin Werkgroepen Buitenlandse Arbeiders (1972, nr. 3).

– In 1972 begint zich ook een scherpere controle op in Nederland verblijvende vreemdelingen af te tekenen (zie Toelichting op de Rijksbegroting van het ministerie van Justitie 1973). Vooral in grote steden neemt dat vormen aan van grootscheepse nachtelijke acties in woonoorden, pensions en trefpunten van buitenlanders. In welzijnskringen spreekt men van razzia's. In de toelichting op de Rijksbegroting van 1976 (Fragmenten uit .. 1976, 26) heet het: 'Evenals in vorige jaren werden door de plaatselijke politie ook thans weer geregeld controles gehouden op de aanwezigheid van op onrechtmatige wijze in ons land verblijvende vreemdelingen (...). In totaal werden in 1974 6332 vreemdelingen uitgezet (gerepatriëerd). Ongeveer 50% van hen verbleef illegaal in Nederland. Daaronder waren de vreemdelingen van Turkse en Marokkaanse nationaliteit het talrijkst. De tweede groep van uitgezette vreemdelingen (20%) betreft personen die over onvoldoende middelen van bestaan beschikten. De overige 30% werd om verschillende redenen – veel wegens gepleegde misdrijven – uitgezet'. In 1975 en 1976 stijgt het aantal uitzettingen tot respectievelijk 6607 en 6647.

– Wanneer in 1973 de oliecrisis uitbreekt, laat de overheid in de 'Machtigingswet' (TK 1973–74 – 12723, nrs. 1–3) een artikel opnemen, dat de minister van Sociale Zaken regelen kan vaststellen 'met betrekking tot het verrichten van arbeid door vreemdelingen en het doen verrichten van arbeid door vreemdelingen. Bij deze regelen kan worden afgeweken van het bij of krachtens de Wet arbeidsvergunning vreemdelingen (Stb. 1964, 72) bepaalde' (art. 9.1.). In de Memorie van Toelichting wordt deze gevraagde volmacht verklaard: 'Het kan (echter wel) noodzakelijk zijn bijvoorbeeld het aantal hier te lande tewerkgestelde vreemdelingen aan een aan de omstandigheden aangepast plafond te binden. Zulk een maximum zal door de minister van Sociale Zaken nationaal kunnen worden vastgesteld en vervolgens per bedrijf worden bepaald'. De Machtigingswet is gelukkig ten aanzien van buitenlandse arbeiders een ongebruikte noodwet gebleven. In feite bleef het bij de afkondiging van een wervingsstop.

– In 1975 wordt het voorstel Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers ingediend (zie 4.1.4.).

Bovenstaand (niet uitputtend) overzicht geeft voldoende aan, dat op velerlei wijze gepoogd is de wetgeving ten aanzien van vreemdelingen zodanig in te richten en te interpreteren, dat de immigratie beheerst kan worden. Tegelijkertijd geeft het overzicht aan, dat dit vaak ten koste is gegaan van de vrijheid en rechtszekerheid van de in Nederland verblijvende vreemdelingen.

### **Tegenstrijdigheden in de ontwikkeling van de wetgeving en het belang van de rechtspositie voor een integratiebeleid**

Het is Swart (1978, 18–30) die erop wijst, dat de wetgeving ten aanzien van vreemdelingen in Nederland gedurende de laatste jaren twee tegengestelde stromingen kent: enerzijds heeft een democratisch land als Nederland de gelijkheid van allen die legaal in Nederland zijn, en het principe van non-discriminatie hoog in het vaandel staan. Anderzijds wordt het vanzelfsprekend gevonden dat op basis van nationaliteit vreemdelingen in Nederland een toenemend aantal beperkingen worden opgelegd. Swart geeft enkele

voorbeelden van recente wetgeving: 'Enerzijds beoogt een recent wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet het tot nog toe onaantastbaar lijkende beginsel, dat zuiver staatkundige rechten voorbehouden zijn aan Nederlanders, te doorbreken door het de gewone wetgever mogelijk te maken actief en passief kiesrecht met betrekking tot gemeenteraden toe te kennen aan ingezetenen die geen Nederlander zijn (TK 76-77 - 13991, nr. 1). Anderzijds wordt in het wetsvoorstel tot opneming in de Grondwet van bepalingen inzake sociale grondrechten voorgesteld het recht op bijstand van overheidswege aan diegenen die deze behoeven, te beperken tot Nederlanders (TK 75-76 - 13873, nr. 1). Bij amendement werd in hetzelfde wetsontwerp een bepaling opgenomen waarin sprake is van het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid. Terwijl het wetsontwerp Arbeid Buitenlandse Werknemers in verhouding tot de Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen van 1964 de vreemdeling aanzienlijk meer beperking oplegt, naar eigen keuze arbeid te aanvaarden en zo in dit opzicht een bestaande ongelijkheid tussen Nederlanders en vreemdelingen vergroot (TK 75-76 - 13682, nr. 1), strekt het wetsontwerp Uitbreiding Rechtsmiddelen en Rechtsbijstand vreemdelingen er onder meer toe enkele bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsverordening en de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenden van 1957, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders en vreemdelingen, in betekenis te reduceren (TK 75-76 - 13974, nr. 1)'. 'Zuiver praktisch gesproken', zo voegt Swart eraan toe, 'hebben de beide wetsontwerpen waarin de nationaliteit als maatstaf wordt geïntroduceerd of aan gewicht toeneemt, meer betekenis voor de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling dan de wetsontwerpen waarin deze maatstaf niet langer wordt gehanteerd of het gewicht daarvan afneemt'. De buitenlandse werknemer wordt er dus zeker niet beter op (Swart 1978, 20-21).

De door Swart gesignaleerde tweeslachtigheid vindt men ook terug in de houding van Nederland ten opzichte van internationale verdragen, die het ondertekend of geratificeerd heeft, vooral op het punt van de interpretatie. Behalve dat Nederland gebonden is aan het internationaal gewoonterecht, heeft Nederland de volgende verdragen geratificeerd, die 'in beginsel bescherming bieden aan iedere vreemdeling ongeacht diens nationaliteit' (Swart 1978, 3-9): het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (1950); het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (1966); het Internationaal Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (1966); het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie (1965) en de verdragen met betrekking tot de status van vluchtelingen en statenlozen (1951 en 1954).

De betekenis van deze bindingen moet in de praktijk, volgens Swart, echter niet te hoog geschat worden: 'Het volkenrechtelijk gewoonterecht legt de staten bij de toelating en uitzetting in de relatie tot de staat waarvan de vreemdeling onderdaan is, en tot derde staten enkele, zij het niet zeer talrijke, beperkingen op. De boven besproken verdragen, waarin het accent niet ligt op de verhouding tussen staten onderling maar op die tussen staat en individuele vreemdeling, ongeacht dienst nationaliteit, bevatten een aantal voorschriften waarvan de praktische betekenis veel groter is of kan zijn. Intussen is duidelijk, dat zowel het volkenrechtelijk gewoonterecht als de besproken verdragen de bevoegdheid van staten om naar eigen inzicht en behoefte te beslissen over toelating en uitzetting niet in de kern aantasten, maar daaraan slechts bepaalde marges stellen. Theoretisch beweegt deze zelfbinding zich tussen twee uitersten: volledige rechteloosheid van vreemdelingen en volledige gelijkstelling met eigen onderdanen'. (Swart 1978, 9).

De recente behandeling van het Europees Sociaal Handvest in april en mei 1978 in de Tweede Kamer liet wederom een aardig voorbeeld van de tweeslachtigheid zien: de minister van Justitie stelde voor op twee artikelen met betrekking tot migrerende werknemers een voorbehoud te maken. Het eerste artikel betrof de verplichting om regelingen inzake tewerkstelling te

liberaliseren. De regering vreesde dat deze bepaling het wetsontwerp Arbeid Buitenlandse Werknemers zou ontkrachten. Het tweede artikel betrof een beperking van de uitzettingsgronden tot handelingen in strijd met de openbare orde of gevaar voor de nationale veiligheid. Het ontbreken van middelen van bestaan zou daarmee als uitzettingsgrond verdwijnen (Kruyt in Motief 1978, nr. 6). De Tweede Kamer verwierp het gevraagde voorbehoud voor het eerste, maar stond het toe voor het tweede artikel.

In deze wat bonte revue van wetgeving en verdragen welke de rechtspositie van de buitenlandse werknemer in Nederland beïnvloeden, moet tenslotte ook nog het in 1976 ingediende wetsontwerp tot invoering van een 'non-discriminatie-bepaling' in de Grondwet vermeld worden.

'De tekst van het nieuwe artikel 1.1. zoals dit bij amendement werd gewijzigd, luidt: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan'' (TK 75-76 - 13872, nr. 1; Swart 1978, 25). Het lijkt dat een dergelijk artikel in tegenspraak zal komen met een deel van de hierboven besproken nieuwe of voorgenoemen wetgeving, zo niet naar de letter dan toch naar de strekking van de wet.

We hebben hier nogal uitgebreid aandacht besteed aan de rechtspositie van de buitenlandse werknemer, omdat deze van groot belang is voor een redelijk verlopend integratieproces van de buitenlander in de Nederlandse samenleving. Groenendijk (1978, 6-11) heeft getracht het belang van de rechtspositie voor een eventueel integratieproces in kaart te brengen. De huidige zwakke rechtspositie van de buitenlandse werknemer is naar zijn mening een tweezijdige rem op het integratieproces. De telkens herhaalde ervaring van ongelijke behandeling (vaak veroorzaakt door de ongelijke rechtspositie) geeft de buitenlander voortdurend het gevoel niet aanvaard te worden als volwaardig medeburger; de dreiging van uitzetting remt verder de geneigdheid van de buitenlander tot aanpassing. Anderzijds vormt de ongelijke (zwakkere) rechtspositie van de buitenlander voor Nederlanders een 'permanente rechtvaardiging voor ongelijke behandeling op allerlei gebieden'. Van beide geeft hij uit de literatuur en ervaring voorbeelden.

Een versterking van de rechtspositie is volgens hem een noodzakelijke, maar ook weer geen voldoende voorwaarde voor integratie in de Nederlandse samenleving. Hij geeft dan tal van suggesties op welke wijze de rechtspositie, óók op betrekkelijk korte termijn (zonder wetswijzigingen) aanzienlijk verbeterd kan worden. De vraag is, in hoeverre de overheid echt ernst wil maken met het streven naar een gelijkwaardige positie van de buitenlandse werknemer. Deze rechtspositie is wat dat betreft een goede indicator van die bereidheid en deze kan zeker niet onverdeeld gunstig beoordeeld worden (Groenendijk 1978).

#### 4.2.2. *Arbeid*

##### **De plaats van de buitenlandse arbeider in de beroepsstructuur**

Hoewel er in Nederland weinig studies zijn verricht naar de plaats van de buitenlandse arbeider uit het Middellandse-Zeegebied in de Nederlandse beroepsstratificatie, wordt algemeen aangenomen dat de arbeiders uit de wervingslanden in de onderste regionen van deze stratificatie figureren. Marshall-Goldschwarz (1973, 77) maakt voor 1969 een schatting en komt tot de conclusie, dat 72,6% van de arbeiders uit de Middellandse-Zeelanden in Nederland ongeschoold werk verrichten.

Ze vergelijkt dat getal met de totale mannelijke beroepsbevolking in de industriële sector in Nederland 1966. Daar blijkt slechts 14% van de Nederlanders ongeschoold werk te verrichten, 35% geïnfocend werk en 51% geschoolde en hogere beroepen.



Een onderzoek in opdracht van CRM en Sociale Zaken, uitgevoerd in 1968, bevestigt dezelfde trend.

Tabel 4.14. Kwalificatie van arbeiders in 261 ondervraagde bedrijven.

	totaal	lager leiding- gevend personeel	geschoolde arbeiders	geofende ongeschool- de arbeiders	corveeërs, e.d.
Nederlanders	86.800 = 100%	13%	34%	49%	4%
Italianen	2.370 = 100%	1	16	73	10
Marokkanen	2.777 = 100%	1	3	88	8
Spanjaarden	4.456 = 100%	—	11	77	12
Turken	3.522 = 100%	1	12	74	13
Overige nat.	3.353 = 100%	13	21	63	3
Totaal	103.278 = 100%	12	30	54	4

Bron: De buitenlandse arbeider in Nederland, deel II, N.V. v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek, Den Haag, 1971, blz. 47.

Het onderzoek van Van Amersfoort en Van Wusten (1975, 36) onder Marokkanen in Nederland schetst de plaats van deze groep in de Nederlandse beroepsstructuur als volgt: 'De werkzaamheden zijn door het lage opleidingsniveau van de Marokkaanse groepering als geheel vrijwel altijd als ongeschoold te classificeren. Slechts enkelen (4%) komen tot een enigszins leidinggevende positie in het bedrijfsleven en dan nog meestal in situaties waar zij als voorman en dergelijke leiding geven aan landgenoten of andere buitenlandse arbeiders. Naar objectieve criteria is de positie van de respondenten zonder meer laag te noemen'. Hoewel er verschillen bestaan tussen nationaliteiten, kunnen we stellen dat de positie van arbeiders uit andere wervingslanden niet essentieel verschilt van die van de Marokkanen.

Een andere globale aanwijzing voor de plaats van de buitenlander in de beroepsstructuur zijn de lonen van de buitenlanders. Marshall-Goldschwartz deed hiernaar zelf een beperkt onderzoek onder 86 bedrijven.

In 52 gevallen bleken buitenlanders oververtegenwoordigd in de lonen beneden het gemiddelde, in 26 gevallen was er een gelijke vertegenwoordiging van Nederlanders en buitenlanders en in 9 gevallen waren buitenlanders ondervertegenwoordigd in beroepen met lonen beneden het gemiddelde (Marshall-Goldschwartz 1973, 84).

Het recente onderzoek van Visser naar de positie van de mediterrane werknemer in het Noordhollandse bedrijfsleven (1976, 20) in opdracht van de Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt bevestigt de eerder genoemde gegevens:

- 'De buitenlandse werknemer is vooral te vinden in open bedrijfscategorieën'.
- Hij is handarbeider (voor 79% werkzaam in de produktie-afdelingen).
- Hij is veelal ongeschoold of hooguit geofend (resp. 47% en 39%).
- Hij is vaak als een losse of losvaste arbeider te beschouwen gezien zijn hoge mobiliteit (...).

'De buitenlandse werknemer is vooral in het secundair-externe arbeidsmarktsegment te vinden'.

- Hij is veelal ongeschoold/geofend (86%).
- Hij vervult vaak ploegendienst; binnen de industriële sector 43%.
- Groot verloop en mobiliteit duiden op marktgevoeligheid (...)

'De buitenlandse werknemer is een inferieure werknemer'.

— Hij oefent veelal secundaire functies uit waarvoor geen Nederlanders meer te krijgen zijn (ongeschoolde functies, ploegendiensten).

— Hij is niet of nauwelijks te vinden in de primaire sector met een interne markt' (Visser 1976, 20).

Naarmate het aantal buitenlandse arbeiders uit de wervingslanden in Nederland toeneemt, constateren we dat de onderste treden op de ladder van de beroepsstructuur en de loonstructuur steeds meer ingenomen worden door deze buitenlanders. Dat deel van de arbeidsmarkt, waarin de door hen uitgeoefende beroepen vallen, begint een steeds zelfstandiger leven te leiden, steeds losser van de totale Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de voorziening van dit deel van de arbeidsmarkt is men steeds meer aangewezen op buitenlanders. Het bovengenoemde onderzoek van Visser naar de positie van de buitenlandse werknemer in Noord-Holland bevestigt een dergelijke theorie van de dubbele arbeidsmarktstructuur 'in grote lijnen' met uitzondering van een deel van de metaalindustrie' (Visser 1976, 21).

Deze ontwikkeling wordt bepaald door twee belangrijke factoren. De eerste factor is de verandering in de kwaliteit van het aanbod van inheemse arbeid. De laatste decennia is er een sterke tendens tot verbetering van de kwaliteit van het aanbod van Nederlandse arbeid. Steeds meer jonge mensen blijven langer studeren en komen met meer scholing op de arbeidsmarkt. Ouderen kunnen via herscholing en bijscholing opschuiven naar hoger geclassificeerde beroepen. Het aanbod van ongeschoolde Nederlanders wordt steeds kleiner.

Deze tendens naar hogere kwalificatie van het Nederlandse aanbod van arbeid zal zich ook in de toekomst doorzetten, waardoor steeds meer sociaal laag gewaardeerde en laag betaalde banen zullen vrijkomen (tenzij onder druk van zeer hoge werkloosheid bijvoorbeeld, of als gevolg van gerichte overheidsmaatregelen Nederlanders onder hun kwalificatieniveau zullen gaan werken).

De keerzijde van de doorstroming van Nederlandse arbeid naar hogere beroepen is toenemende inschakeling van buitenlanders geweest. Maar er is hier nog een tweede belangrijke factor in het spel. Op de arbeidsmarkt wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen kwalificatieniveaus (met name tussen geschoolde en ongeschoolde arbeid) en daaraan gekoppeld een scherp onderscheid in beloning. Terwijl nu de overheid niet in staat is om in deze 'tamelijk starre loonstructuur' (zie Memorie van Antwoord 1974, blz. 6) in te grijpen ten gunste van de ongeschoolde arbeid, staat zij door toelating van buitenlandse arbeiders toe, dat de bestaande loonstructuur in stand gehouden wordt.

Aantrekkelijker maken van (nu) sociaal laag gewaardeerd werk door optrekking van het loonniveau voor dat werk en betere arbeidsvoorwaarden wordt afgewezen, enerzijds door het bedrijfsleven met het oog op de winsten, anderzijds door de overheid met het argument van behoud van werkgelegenheid (loonsverhoging voor ongeschoolde arbeid zou een algemene loonstijging tot gevolg hebben en daardoor tot vergroting van de werkloosheid leiden). Het gevolg is, dat zowel de beroepsstructuur als de loonstructuur gestabiliseerd wordt. \*)

In een situatie van aanhoudende arbeidsschaarste en bij gelijkblijvende loonverschillen voor de verschillende beroepen krijgen voornamelijk Nederlanders de mogelijkheid om op te schuiven in de beroepen-hiërarchie en dus naar hogere lonen. Buitenlanders worden dan ingezet op de laagste vrijgekomen plaatsen. De beroeps- en loonverschillen blijven daarbij relatief gelijk, alleen mensen (arbeiders) schuiven op binnen een gelijkgebleven systeem. Als een dergelijk proces zich langere tijd doorzet, kan dat tot de situatie leiden, dat nagenoeg alle ongeschoolde arbeid in Nederland door

\*) In 1975 heeft de Nederlandse regering in haar adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad met betrekking tot het te voeren inkomensbeleid nog eens speciaal gevraagd om een advies met betrekking tot de betaling van ongeschoolde arbeid. De mogelijkheid tot verandering in de loonstructuur wordt dus nog wel afgetast.

buitenlanders wordt verricht. Vanaf 1972 is dat proces, door de economische inzinking en de wervingsstop, die daarop volgde, vertraagd. Wanneer kinderen van buitenlandse werknemers in grotere getale op de arbeidsmarkt gaan komen en dan vermoedelijk in dezelfde posities terechtkomen als hun ouders (hetgeen mede afhangt van het te voeren overheidsbeleid) zal het proces met grotere snelheid doorgaan. Reacties bij deze tweede generatie migranten zullen dan waarschijnlijk niet uitblijven.

### **Beleid gericht op in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers als achterstandgroep**

De buitenlandse arbeider is geen gelijkwaardig medeburger, maar een vreemdeling. Hij is aangetrokken om arbeidsplaatsen te bezetten waarvoor in Nederland geen arbeid voorhanden was. Ten slotte ziet de Nederlandse overheid de buitenlander principieel nog steeds als tijdelijk. Deze drie uitgangspunten vormen de verklaring, waarom buitenlandse arbeiders niet als een achterstandgroep beschouwd worden en er geen beleid gevoerd wordt, dat erop gericht is de positie van deze groep op de arbeidsmarkt te verbeteren. Terwijl voor groepen als Surinamers en Antillianen en Molukkers, waarvan de overheid beleidsmatig accepteert dat de meerderheid zich blijvend in Nederland gevestigd heeft, getracht wordt via een reeks van maatregelen hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren, vindt men voor buitenlandse werknemers geen enkele speciale inspanning van overheidswege. In een aantal opzichten zelfs het tegenovergestelde: een beperking van de vrijheid van de buitenlandse werknemer op de arbeidsmarkt door de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers, die ongetwijfeld tot een vergroting van de achterstand zal leiden.

Noch in het laatste beleidsstuk, de Memorie van Antwoord (1974) noch in de toelichtingen op de begrotingen voor de jaren daarna, vindt men enige vermelding van maatregelen, gericht op verbetering van de positie van de buitenlandse werknemer. Slechts in de toelichting op de rijksbegroting van 1976 van het ministerie van Sociale Zaken wordt, na de constatering dat de werkloosheid onder buitenlandse werknemers in korte tijd verdubbeld is, gezegd, dat er een actief herbemiddelingsbeleid gevoerd wordt (Fragmenten uit .. 1976, 73). Overigens kunnen buitenlandse werknemers formeel na een jaar verblijf in Nederland evenals Nederlanders een beroep doen op algemene faciliteiten (zoals herscholing in CVV's enzovoort), maar intussen is voldoende bekend dat buitenlanders daarvoor, meestal wegens gebrek aan vooropleiding en taalkennis, in feite slechts zelden worden toegelaten. De mogelijkheid die door Sociale Zaken in 1977 werd gegeven om voorbereidingscursussen voor een CVV-opleiding voor buitenlanders te organiseren werd in een aantal plaatsen (c.a. Dordrecht, Roosendaal en Breda) direct aangegrepen; formele procedures lijken echter toepassing op grote schaal voorlopig in de weg te staan (Welzijnsweekblad 1977, nr. 42).

Sinds kort heeft het ministerie van Sociale Zaken ook een kleine open post op de begroting opgevoerd voor scholingsprojecten gericht op terugkeer van buitenlanders, een maatregel die overigens nog weinig bekend is en waarvan tot nu toe alleen een kleine groep Spanjaarden gebruik heeft gemaakt. (Welzijnsweekblad 1977, nr. 42).

### **Beleid gericht op de tijdelijkheid van gastarbeid en het overbodig maken ervan**

Gedurende de laatste jaren hebben de argumenten voor de stelling dat de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in de Nederlandse economie een structureel verschijnsel is geworden, zich opgestapeld.

Penninx en Van Velzen (1976, 12–21) hebben met uitvoerig cijfermateriaal aangetoond dat 'de bijzondere (onvervangbare) positie van de buitenlander in de beroeps- en loonstructuur, zijn spreiding over nagenoeg alle bedrijfstakken en alle regio's in Nederland, zijn onmisbaarheid voor de Nederlandse economie

bevestigen en daarmee het permanente karakter van zijn aanwezigheid'. Het onderzoek van Visser in Noord-Holland voegt daar nog een argument aan toe: 'De ontwikkeling naar bedrijfsgrootte toont aan, dat in zowel de kleine (tot 50 werknemers) als de middelgrote (van 50 tot 200 werknemers) en grote bedrijven (meer dan 200 werknemers, maar met uitzondering van de Hoogovens) het aantal mediterrane werknemers (tussen 1974 en 1976, rp) is toegenomen' (Visser 1976, VI). Visser's algemene conclusie voor Noord-Holland is dan ook, 'dat de economische recessie in de periode 1974—1976 niet heeft geleid tot een afname van het aantal mediterrane werknemers in de onderzochte bedrijven, hoewel zij toch vooral in de directe produktiefuncties werkzaam zijn en dat voor de toekomst om structurele redenen (groeïende discrepantie tussen vraag en aanbod op de binnenlandse markt) verwacht mag worden dat het aantal buitenlandse werknemers in deze bedrijven nog verder zal toenemen' (Visser 1976, VIII).

In het licht van dergelijke gegevens lijkt het zinnig nogmaals het recente overheidsbeleid te bezien. De periode tot 1974 beschouwen we als voldoende behandeld in 4.1.4. en we bekijken hier dus de Memorie van Antwoord (1974) en het sindsdien gevoerde beleid. De uitgangspunten in dit laatste officiële beleidsstuk voor het beleid op lange termijn kunnen als volgt worden samengevat:

— 'de niet in twijfel getrokken stelling dat het dichtbevolkte Nederland geen immigratieland is en dat ook niet behoort te worden'.

— 'Voor de meerderheid van de buitenlandse werknemers blijft het doel (echter) terugkeer naar het moederland na een verblijf van enige jaren in Nederland'.

— 'In het licht van de zich vooralsnog handhavende behoefte aan werknemers uit andere landen en de noodzaak zeer langdurige of blijvende vesting in Nederland af te remmen' zal de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers worden ingevoerd, inclusief een terugkeer-premie-systeem.

— De overheid stelt zich verder voor een 'restrictief toelatingsbeleid' te voeren, dat gericht is op 'de officiële werving via de Nederlandse selectiecentra en op afremming van de spontane binnenkomst'.

— Op lange termijn denkt de overheid de buitenlandse werknemer overbodig te maken door een 'betere afstemming van de vraag naar en binnenlands aanbod van ongeschoolde arbeid' en men denkt dan aan de volgende mogelijkheden:

'het aantrekkelijker maken van de ongeschoolde casu quo onaantrekkelijke functies' en 'het doen opheffen van dergelijke functies' (TK 1973—74 — 10504, nr. 9, 4—6).

Bij het aantrekkelijker maken van nu door buitenlanders verrichte arbeid wordt niet zozeer gedacht aan een wijziging in de beloningsstructuur met verwijzing naar het gevaar dat dit een algemene loonsverhoging tot effect zal hebben, maar veeleer aan 'verbeteringen van secundaire arbeidsvoorwaarden en van arbeidsomstandigheden' in combinatie met 'geleidelijke loonsverhoging'.

En 'ook het verwzenlijken van een andere werkstructurering kan de aantrekkelijkheid van een baan aanmerkelijk vergroten'.

Wat betreft 'het doen opheffen van dergelijke functies' worden enkele mogelijkheden genoemd:

— 'Een eerste mogelijkheid om door Nederlanders niet gewenste functies op te heffen biedt het doen van *gerichte* diepte-investeringen'.

— 'Een tweede mogelijkheid zou erin kunnen liggen dit soort functies te doen verdwijnen door een zodanige herstructurering van het bedrijfsleven, dat produktieprocessen waarvoor noodzakelijkerwijs een beroep moet worden gedaan op ongeschoolde arbeid, worden stopgezet en eventueel in het kader van een andere internationale arbeidsverdeling, elders, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden worden voortgezet' (TK 1973—74 — 10504, nr. 9, 6 en 7).

Twee vragen zijn na deze citaten op zijn plaats:

Zijn deze voornemens realiseerbaar? Welke van de maatregelen zijn in 1978, vier jaar na de Memorie van Antwoord, gerealiseerd?

Wat betreft het aantrekkelijker maken van ongeschoolde casu quo onaantrekkelijke functies kan men zich allereerst afvragen of verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden en omstandigheden zonder een directe loonsverhoging wel voldoende gewicht in de schaal kan leggen.

Maar belangrijker is misschien nog de vraag, welke instrumenten de overheid heeft om het bedrijfsleven een dergelijke verbetering af te dwingen of ertoe te stimuleren. De Memorie van Antwoord geeft geen middelen aan. Voor wat betreft het aantrekkelijker maken van genoemde functies door het verbeteren van secundaire arbeidsvoorwaarden is een voorzichtig begin gemaakt. In 1976 werd in de 'Interimnota inzake bestrijding van werkloosheid' een bescheiden post hiervoor uitgetrokken.

Later werd in de nota 'Selectieve groei' een regeling arbeidsplaatsenverbetering aangekondigd. Deze regeling is algemeen van strekking en geldt niet alleen voor ongeschoolde arbeid of arbeid van buitenlandse werknemers. Het effect ervan tot nu toe is niet bekend. Dezelfde vraag naar de middelen kan gesteld worden, waar de overheid de mogelijkheid oppert door gerichte diepte-investeringen dergelijke functies op te heffen. Voor zover ons bekend is, zijn ook hier nog geen concrete maatregelen genomen. Wel wordt er een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop bedrijven de problematiek van de ongeschoolde arbeid trachten op te lossen.

Bij de mogelijkheid tot overplaatsing van bepaalde activiteiten naar ontwikkelingslanden rijzen eveneens nogal wat vragen. In de eerste plaats is het de vraag of er wel zoveel bedrijven zijn, waar afdelingen uitsluitend bestaande uit ongeschoolden kunnen worden overgeplaatst zonder dat dit grote consequenties heeft voor andere afdelingen binnen dat bedrijf. Maar ook als dat zo zou zijn, is het de vraag, welke instrumenten de overheid heeft om een dergelijk overplaatsingsproces te 'sturen'.

De conclusie van Baelde-van Hugte (1975, 355) blijft staan: De genoemde middelen 'lijken slecht realiseerbaar, enerzijds door het vage karakter en het ontbreken van enige fasering, anderzijds door de kleine marges waarbinnen de regering kan opereren'.

#### 4.2.3. *Huisvesting*

Overheidsactiviteit op het gebied van huisvesting van buitenlandse arbeiders bestond tot het begin van de jaren zeventig uitsluitend in de bepaling (opgenomen in de standaardcontracten bij wervingen), dat de werkgever voor de tijdsduur van het contract (één jaar) verantwoordelijk was voor de huisvesting van de buitenlander. De werkgever was tevens verplicht een financiële bijdrage te leveren in de huisvesting en voeding. Vele buitenlandse arbeiders kwamen in de jaren zestig echter op eigen gelegenheid of buiten de werving om geronseld naar Nederland en vielen niet onder deze bepalingen.

In feite ontstonden er twee woonvormen voor deze alleenwonende buitenlanders. Woongelegenheden op initiatief en in beheer van de werkgever en particuliere pensions. De eerste kwamen in het begin van de zeventiger jaren nogal eens in discussie wegens misstanden die voortvloeiden uit de dubbelfunctie van werkgever/verhuurder/toezichthouder en in een aantal gevallen werd dan ook het beheer overgeheveld naar een onpartijdige instantie. De pensions kwamen via plaatselijke onderzoeken sterk in de publiciteit wegens hun te dichte bewoning, gebrek aan voorzieningen en brandgevaar.

In de nota Roolvink (1970, 8 en 9) worden de verantwoordelijkheden ten aanzien van de huisvesting nog eens vastgelegd: 'De feitelijke zorg voor een goede situatie van de huisvesting, de toepassing van de wet, het vaststellen van plannen en verordeningen, het toezicht op de feitelijke huisvesting zijn (echter) primair een taak van de gemeenten' en verder: 'Het creëren van nieuwe huisvestingsmogelijkheden is niet uitsluitend een taak van de gemeenten. Het blijft primair een verantwoordelijkheid voor werkgevers op dit punt voorzieningen te treffen'. Dat laatste kan echter alleen worden waargemaakt

voor nieuwgeworvenen gedurende het eerste contractjaar. De gemeenten bleken niet uitgerust voor hun taak: de verouderde logementsverordeningen boden meestal te weinig aankopingspunten voor gemeentelijk ingrijpen. Toen in een latere fase veel gemeenten de modelverordening van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten hadden overgenomen bleek ingrijpen nog moeilijk. Immers wanneer de gemeente zou overgaan tot het sluiten van brandgevaarlijke pensions, wie anders dan die zelfde gemeente zou er dan voor een alternatief moeten zorgen voor de bewoners? En juist dat alternatief bleek niet te vinden.

Dat de problemen nijpend bleven blijkt onder andere uit een circulaire van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) van 26 april 1971 (M.G. 71-11) aan de gemeenten, waarin deze gevraagd wordt regelmatig aandacht te besteden aan de controle van de bezettingsgraad van de pensions, de naleving van de veiligheidsvoorschriften, maar ook aan het beschikbaar stellen van gezinswoningen voor gezinnen van buitenlandse arbeiders (Buskes e.a. 1978, 34-35; zie verder ook: Beleidsnota Huisvesting 1976).

In een tweede circulaire in dat zelfde jaar (M.G. 71-19, 28 juli 1971) geeft de minister de mogelijkheid dat door verbouw en nieuwbouw van permanente woongebouwen voor de huisvesting van buitenlandse arbeiders financiële steun van de Rijksoverheid verkregen kan worden. In 1974 werden deze faciliteiten nog verruimd in het 'bouwstimuleringsprogramma' (vgl. hfst. III, 2.3.). Ruim drie jaar later blijkt van deze mogelijkheid slechts in 14 projecten gebruik te zijn gemaakt: met een-rijkssteun van 750.000 gulden kwamen in totaal ca. 780 bedden ter beschikking (Tweede Kamer 1974-1975, 10504, nr. 12, 29).

In de Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota Buitenlandse Werknemers (Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 9, 13-15) is in het beleid van de overheid niet veel veranderd: 'de werkgevers blijven de eerst verantwoordelijken voor het verschaffen van goede huisvesting', terwijl verderop wordt opgemerkt, dat 'de zorg voor de volkshuisvesting in de eerste plaats bij de gemeenten berust'. En wat de toekomstige activiteiten van de overheid betreft is de Memorie vaag: 'Omtrent de omvang van de door de Rijksoverheid in de komende jaren aan huisvesting voor buitenlandse werknemers te besteden bedragen kan bezwaarlijk een prognose worden gegeven, aangezien de hoogte daarvan afhankelijk zal zijn van moeilijk te ramen factoren, zoals het aantal op dit gebied in de toekomst te ontplooien initiatieven (bedoeld worden bouwen of verbouwen met Rijkssteun, rp), de burgerlijke staat van de in de toekomst te huisvesten buitenlandse werknemers en de ontwikkeling van de conjunctuur'.

Meer perspectief lijkt er te komen voor een huisvestingsbeleid, althans voor alleenwonende buitenlanders, wanneer de minister van VRO in 1975 komt met de 'Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens (de Nota-Van Dam)' Tweede Kamer, 1974-1975, 13493, nrs. 1 e.v.). Daarin wordt geconstateerd dat door de sterke nadruk in de periode na de Tweede Wereldoorlog op gezinshuisvesting, vraag en aanbod op de woningmarkt voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens sterk uit elkaar gegroeid zijn. Dat probleem dient onder ogen gezien te worden. Huisvesting voor alleenwonende buitenlanders is er een onderdeel van.

Enkele belangrijke punten uit de in juli 1976 officieel uitgebrachte nota zijn:

- Gemeenten boven de 25000 inwoners moeten een stuurgroep instellen, die tot 1980 onderzoek doet naar de woonbehoefte van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens; om een beter inzicht te krijgen in de behoefte worden gemeenten verplicht alle woningzoekenden boven 18 jaar in te schrijven.

- De wijze waarop kleine woningen en wooneenheden worden gefinancierd is afhankelijk van de sector waarin ze gerealiseerd worden.

Woningbouwcorporaties (aan wie in deze ook een duidelijke taak is toebedacht) kunnen bouwen met leningen van het Rijk; voorlopig zal echter een belangrijk deel nog in de gesubsidieerde particuliere sector moeten worden gebouwd.

- Tot 1980 wordt 50 miljoen gulden aan objectsubsidies gegarandeerd;

Rijksleningen tot 700 miljoen worden in het vooruitzicht gesteld voor de realisering van door het ministerie goedgekeurde plannen.

– Het bouwprogramma gaat voorlopig uit van 40.000 wooneenheden tussen 1976 en 1980.

Volgens de Toelichting op de Rijksbegroting van 1978 is de start van het programma nogal moeizaam geweest: 'Voor zover thans valt te overzien zal het ter beschikking komen van huisvesting voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens volgens het in de gelijknamige nota opgenomen bouwprogramma eerst langzaam op gang komen'. In de zomer van 1978 blijkt dan dat er van het hele programma nog vrijwel niets gerealiseerd is.

Reeds voordat dit bekend werd, was er veel kritiek gekomen op de plannen van Van Dam en met name op de plaats die buitenlandse arbeiders daarin innamen. Volgens critici is het beleid van Van Dam gebaseerd op twee uiterst dubieuze vooronderstellingen: (Motief 1975, nr. 4; Buskes e.a. 1978, 50 e.v.).

1. de woonbehoeften van buitenlanders zouden anders zijn, lees minder vergaand, dan die van Nederlanders; buitenlanders zouden uit vrije keuze genoegen nemen met een grote woondichtheid en minder voorzieningen, omdat ze daarmee goedkoper uit zouden zijn. Deze vooronderstelling vindt men overigens ook al in de Nota Buitenlandse Werknemers (1970) en in de Memorie van Antwoord (1974); het wordt daar zelfs genoemd als een obstakel op weg naar de oplossing van de huisvestingsproblematiek (Memorie van Antwoord 1974, 14);

2. extra subsidiëring van huisvestingsprojecten voor buitenlanders zou volgens de bewindsman neerkomen op een vergroting van hun inkomen; hij vindt dat een rechtvaardige verdeling al zal plaatsvinden als buitenlandse werknemers dezelfde rechten en plichten hebben als andere groepen.

De eerste veronderstelling wordt door critici als een onbewezen generalisatie aangeduid. Men moet toegeven, dat er geen eenduidig bewijsmateriaal voorhanden is om de vooronderstelling te onderbouwen; ook het onderzoek 'Evaluatie Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens, deel III, Huisvesting Buitenlandse Werknemers' (1977, 108) in opdracht van de minister van VRO geeft op dit punt geen uitsluitsel: 'De bij het onderzoek betrokken locaties boden betere huisvesting (over het algemeen) dan de particuliere pensions, maar de prijzen lagen eigenlijk niet beduidend hoger (behalve in Leiden). Het blijft de vraag hoeveel buitenlanders niet toch voor de relatief slechte huisvesting in de pensions zouden kiezen als ze voor goede huisvesting bijvoorbeeld f 5,— of f 10,— per week meer zouden moeten betalen'. Generalisatie lijkt dan zeker een onaanvaardbaar uitgangspunt.

Voor wat betreft het tweede argument kan inderdaad worden gepleit voor een extra-subsidiëring voor buitenlanders, zoals Buskes en anderen (1978, 51) doen, wanneer men ervan uitgaat dat buitenlandse arbeiders tot de laagst betaalde klasse behoren (het zojuist genoemde evaluatierapport bevestigt dat nog eens) en voor het overgrote deel een onderhoudsplicht in de landen van herkomst hebben, hetgeen hen in verhouding tot andere alleenstaanden in een ongunstige positie brengt.

Met opzet spreken Buskes en anderen bij de gehuwde buitenlander dan ook niet over alleenstaanden, maar alleenwonenden. Buskes en anderen wijzen bovendien nog op het feit, dat wanneer huisvesting voor buitenlanders niet extra gesubsidieerd wordt, woningbouwcorporaties zullen aarzelen om voor buitenlanders te bouwen.

Huisvesting voor gezinnen van buitenlandse arbeiders vormt een tweede probleem. Voor een gedeelte hebben wij deze problematiek in het hoofdstuk over Surinamers al aangesneden bij de behandeling van de studie van Valkonet-Freeman over het distributiesysteem voor eengezinswoningen in Amsterdam en de discussie over de 5% beperkingsmaatregel, welke daarbij wordt toegepast (zie hfdst. III, 2.3.). Het vestigingspatroon van buitenlandse gezinnen in Rotterdam in de studie 'Segregatie in Rotterdam' (1972) bevestigt de conclusies die wij op basis van de studies van Van Amersfoort en Cortie (1973) en

Valkonet-Freeman (1977) voor Surinamers hadden getrokken.

Huisvesting van gezinnen van buitenlandse werknemers is, in vergelijking met de recente pogingen om tot een slagvaardig beleid voor alleenwonende buitenlanders te komen, beleidsmatig een stiefkind gebleven.

Beleidsstukken constateren slechts dat wanneer de buitenlandse werknemer zijn gezin wil laten overkomen, hij aan een aantal voorwaarden moet voldoen: hij moet langer dan 1 jaar in Nederland verblijven; er moet een garantie zijn dat hij voor de komende 12 maanden arbeid heeft en als belangrijkste barrière: hij moet een door de gemeente goedgekeurde gezinswoning hebben gevonden. Deze laatste voorwaarde blijkt in de praktijk het zwaarst te wegen. Voor het overige heeft de buitenlandse werknemer, wanneer hij aan bovenstaande voorwaarden voldaan heeft, gelijke rechten op huisvesting als de Nederlander.

Het is niet bekend hoe groot het stuwmeer van buitenlanders is, dat voor de bovengenoemde barrières wacht op mogelijkheden op de woningmarkt voor gezinswoningen en op gezinshereniging. Er zijn echter wel aanwijzingen dat hun aantal erg hoog is: het IVA-onderzoek in opdracht van VRO (1977, 107, 108) merkt terloops het volgende op: 'Een groot deel van de buitenlandse werknemers die nu alleenstaande in Nederland verblijven, valt buiten deze categorie (waaronder aanbevelingen worden gedaan op basis van het onderzoek, rp), omdat zij gezinshereniging wensen. Het ontbreken van huisvesting voor hun gezin is vaak de belangrijkste hinderpaal om dit verlangen te realiseren. Deze categorie is actief op de woningmarkt voor gezinnen en zal verder niet bij de aanbevelingen betrokken worden. Wel is het natuurlijk een erg belangrijk gegeven bij de planning van woningbouwprogramma's. In dit onderzoek besloeg deze categorie ongeveer de helft van de respondenten. In ander onderzoek worden nog iets hogere percentages genoemd (zie bijvoorbeeld 'Woontoestanden en woonwensen van buitenlandse werknemers', Stuurgroep Buitenlandse Werknemers Hilversum, 1974, waarin 66-80% van de gehuwden gezinshereniging wensen)'.

Wanneer de gegevens uit de bovengenoemde twee onderzoeken inderdaad min of meer representatief zouden zijn voor het totale bestand van buitenlandse werknemers, dan zou daar beleidsmatig de conclusie aan verbonden moeten worden, dat het hoofdaccent bij het huisvestingsbeleid van alleenstaanden (alleenwonenden) verschoven dient te worden naar een beleid voor buitenlandse gezinnen. Huisvestingsproblemen van gezinnen lijken aanzienlijk groter, maar ze zijn in Nederland minder zichtbaar omdat de gezinnen niet mogen komen voordat huisvesting gevonden is. De tot op heden onderschreven uitgangspunten van het algemeen beleid ('Nederland mag geen immigratieland worden') lijkt echter voorlopig een dergelijke logische gevolgtrekking te blokkeren.

#### 4.2.4. Onderwijs

Zoals uit de onderstaande tabel af te lezen valt, neemt de aantal buitenlandse kinderen op Nederlandse scholen de laatste jaren regelmatig toe:

**Tabel: Leerlingen met buitenlandse nationaliteit op Nederlandse scholen 1975-1977.**

	Kleuter- en gewoon Lager Onderwijs <sup>1)</sup>		Algemeen Voortgezet Onderwijs (VWO-MAVO-HAVO) <sup>2)</sup>		Lager Technisch Onderwijs <sup>2)</sup>	
	a. leerlingen uit de 7 wervingslanden + Italië	overige landen	leerlingen uit de 7 wervingslanden + Italië	overige landen	leerlingen uit de 7 wervingslanden + Italië	overige landen
1975	14.329	5.357	1.549	2.169	1.448	389
1976	17.456	6.293	2.049	3.041	?	?
1977	20.511	7.086	2.528	3.584	?	?

Bronnen: CBS, Hoofdafdeling Statistiek van Onderwijs en Wetenschappen.

<sup>1)</sup> Teldatum 16 januari.

<sup>2)</sup> Teldatum 1 september.



In het licht van de regelmatige stijging die uit de tabel blijkt, is het verrassend dat de bewindvoerders op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen verwachten dat 'dit aantal in de komende jaren niet noemenswaardig (zal) veranderen' (Fragmenten uit ... 1978, 18).

Het aantal leerlingen afkomstig uit de wervingslanden en Italië in het voortgezet onderwijs is nog gering, maar het aantal stijgt jaarlijks, evenals het aantal leerlingen bij het kleuter- en lager onderwijs, met grofweg 25%. De zeer ongelijke verhouding van het aantal leerlingen bij het kleuter- en lager onderwijs, in relatie tot het aantal bij het AVO, tussen leerlingen uit wervingslanden en Italië enerzijds en de 'overige nationaliteiten' anderzijds is een eerste cijfermatige indicatie dat kinderen van buitenlandse werknemers aanzienlijk minder kansen hebben om door te stromen naar het AVO. Het cijfermateriaal is voorshands echter nog te fragmentarisch en men zou de totale populatie van beide groepen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar moeten kennen, om een juiste vergelijking te maken.

De problematiek van het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers (1970, 12) roert het probleem nog nauwelijks aan; daar wordt nog de vraag gesteld of er 'zuiver eigen nationaal onderwijs met het oog op een mogelijke terugkeer' moet komen of 'zuiver Nederlands onderwijs ten einde de integratie van de kinderen in Nederland te bespoedigen'. Een beleid is er dan nog niet.

Vóórdat de Memorie van Antwoord (1974) op de Nota verschijnt is de problematiek veel duidelijker in de openbaarheid gekomen. In de Memorie van Antwoord kan een stellingname in deze problematiek dan ook niet ontbreken. De bewindslieden van O&W 'achten het (wel) gewenst, dat bij het te voeren beleid zoveel mogelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen die leerlingen die naar verwachting in Nederland zullen blijven en die leerlingen die na verloop van enkele jaren naar hun land van herkomst zullen terugkeren.

De eerstgenoemden dienen zo kort mogelijk in een opvangklas te worden geplaatst, ten einde hen zo snel mogelijk met de Nederlandse taal vertrouwd te maken, waarna volledige integratie in het Nederlandse onderwijs kan plaatsvinden. Dit betekent echter niet, dat deze kinderen geen onderwijs zouden kunnen ontvangen in de taal en cultuur van het land van herkomst indien hun ouders zulks zouden verlangen. De leerlingen, waarvan vaststaat, dat zij na enkele jaren Nederland weer zullen verlaten, zouden in ieder geval naast het Nederlandse onderwijs dit aanvullend onderwijs behoren te ontvangen' (Memorie van Antwoord 1974, 20, 21).

In principe, zo kan men stellen, gaat men dus uit van Nederlands onderwijs (en is het 'zuiver eigen nationaal onderwijs uit de Nota van 1970 daarmee van de baan) voor buitenlandse kinderen; de 'tijdelijken' zouden aanvullend onderwijs in eigen taal en cultuur moeten ontvangen.

Maar, zoals wij al eerder hebben aangeduid is het beslissingsproces omtrent blijven of teruggaan een ingewikkeld tijdrovend proces, bepaald door vele factoren; in de praktijk is het onderscheid niet hanteerbaar. In feite, zo suggereert de literatuur en het onderzoek, is gezinshereniging en de komst van de kinderen naar Nederland de cruciale stap naar een (later genomen) beslissing tot blijven (zie 1.4). In deze zin kan men stellen dat op het terrein van onderwijs het uitgangspunt van beleid reëel gekozen is door uit te gaan van integratie in het Nederlandse onderwijssysteem als hoofdlijn. De knelpunten in het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers liggen gedeeltelijk op hetzelfde vlak als die van Surinamers, Antillianen of Molukse leerlingen: gebrek aan taalbeheersing, een andere culturele achtergrond, gewend zijn aan een volledig ander onderwijssysteem en afwezigheid van stimulansen voor het kind vanuit het gezin, gecombineerd met een gebrek aan inzicht van de ouders in het Nederlandse schoolstelsel, zijn belemmerende factoren die bij elk van deze groepen een rol spelen. Een aantal van deze factoren weegt echter voor kinderen van buitenlandse werknemers aanmerkelijk zwaarder (enkele overzichtswerken zijn: Snow, 1977; Eijssenring 1975; Wijnstra 1977; Kloosterman 1977; Onderwijs aan .. 1976). Anderzijds is de problematiek van

het bi-culturele onderwijs tot op heden uitsluitend verbonden met kinderen van buitenlandse werknemers.

De beleidsregelen van de overheid ten behoeve van het onderwijs aan kinderen van buitenlanders kan men onderscheiden in die voor:

– *het kleuteronderwijs:*

Bij aanwezigheid van een bepaald aantal buitenlandse kleuters aan een school kan het ministerie van O&W een extra leidster toekennen 'belast met de taak de buitenlandse kleuters actief te betrekken in de diverse speelsituaties en ze tevens te oriënteren in de voor hen nieuwe samenleving' (Onderwijs aan .. 1976, 8). In het schooljaar 1977–1978 waren hiervoor ongeveer 50 leidsters beschikbaar (Fragmenten uit .. 1978, 18).

– *het lager onderwijs:*

Het ministerie van O&W verleent hier twee soorten faciliteiten:

- a. per groep buitenlandse leerlingen kan een extra Nederlandse leerkracht toegekend worden met de opdracht dezen 'zo snel mogelijk in het Nederlands aanspreekbaar te maken, waardoor ze aan het reguliere onderwijs kunnen deelnemen' (Onderwijs aan .. 1976, 8). Voor het schooljaar 1977–1978 waren hiervoor ongeveer 350 onderwijzers beschikbaar (Fragmenten uit .. 1978, 18);
- b. per nationaliteitsgroep kunnen buitenlandse onderwijzers (uit het betrokken moederland) worden aangesteld, die belast zijn met de vorming in eigen taal en cultuur onder verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag van de school (onderwijs aan .. 1976, 8). Voor het schooljaar 1977–1978 waren ongeveer 150 buitenlandse onderwijsgeevenden bij het lager onderwijs aangesteld (Fragmenten uit .. 1978, 19).

Uit de verhouding tussen het aantal extra-leerkrachten voor het kleuter- en lager onderwijs dat is aangesteld voor het wegwerken van de taalachterstand (totaal 400) en het aantal buitenlandse onderwijsgeevenden (150) mag het relatieve overwicht van de integratiespanning worden afgeleid.

De wijze waarop de overheidsfaciliteiten benut worden, is overgelaten aan de school zelf. In de loop van de laatste jaren hebben zich vaak experimenteel, verschillende modellen ontwikkeld. Een aantal scholen kent een of meer speciale 'opvangklassen', waarin uitsluitend buitenlandse kinderen zitten, die door intensief onderwijs in het Nederlands worden voorbereid op het gewone onderwijs; soms ook worden buitenlandse kinderen normaal in Nederlandse klassen geplaatst, maar worden voor 'remedial teaching' bepaalde uren daaruit gehaald; dit laatste kan ook gebeuren door 'vliegende brigades', leerkrachten die op verschillende scholen onderwijs in het Nederlands aan buitenlandse kinderen geven.

Naast bovengenoemde directe faciliteitenverlening aan scholen met buitenlandse kinderen zijn de laatste jaren door het ministerie activiteiten ontplooid op het gebied van:

- bijscholing van onderwijskrachten, zowel Nederlandse als buitenlandse, die met buitenlandse kinderen werken;
- de aanstelling van 12 onderwijsconsulenten, op experimentele basis, speciaal belast met de begeleiding van het onderwijs aan buitenlandse kinderen, bij schooladvies- en begeleidingsdiensten (1976);
- beschikbaar stellen van gelden (f 750.000,— voor het schooljaar 1976–1977) voor de ontwikkeling en productie van extra leermiddelen voor het onderwijs aan buitenlandse kinderen;
- het medefinancieren van enkele experimenten met speciale opvangklassen voor buitenlandse leerlingen (Fragmenten uit .. 1978, 19);
- de uitgave van een tijdschrift met de titel 'Gastonderwijs'; dit maandblad is echter recentelijk weer opgeheven.

– *Het secundair onderwijs:*

Hier ziet men een veel geringere overheidsinspanning: 'Voor het secundair onderwijs waarvan – getuige de ervaring – vooral gebruik gemaakt wordt van de volgende drie typen (1) lagen en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, (2) lager technisch onderwijs en (3) lager huishoud- en nijverheidsonderwijs,

zijn speciale voorzieningen getroffen in de vorm van schakel- c.q. opvangklassen. Ook in de sector van het algemeen voortgezet onderwijs zijn in 1973 mogelijkheden geschapen voor onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers door het inrichten van 'klassen voor anderstaligen' (Onderwijs... 1976, 10). In het schooljaar 1976-1977 werd ook aan scholen met anderstalige leerlingen een vergoeding toegekend 'voor de kosten van de voor deze groep noodzakelijke extra leer- en hulpmiddelen (.). Deze extra vergoeding was eenmalig' (Fragmenten uit .. 1978, 19).

Op het gebied van taalonderwijs, scholing en vorming van volwassen, niet-meer-leerplichtige buitenlanders is door de overheid nauwelijks activiteit ontplooid, hoewel door zeer velen (o.a. onderzoekers) op de noodzaak daarvan is gewezen. Taalonderwijs aan volwassen buitenlanders wordt geheel aan het particulier initiatief overgelaten; in de meest gunstige omstandigheden kunnen vrijwilligers die daartoe het initiatief nemen via de stichtingen Bijstand Buitenlandse Werknemers en soms ook van de gemeente een tegemoetkoming vragen in de kosten voor huur van ruimte en/of kosten van het gebruikte onderwijsmateriaal.

Voor vormingsactiviteiten voor volwassen buitenlanders kunnen particuliere instellingen een beroep doen op een rijkssubsidieregeling van 1971, die 'werkzaamheden en voorzieningen met betrekking tot de samenlevingsopbouw ten behoeve van groepen die gezien hun maatschappelijke en culturele positie in de Nederlandse samenleving, met het oog op hun opnemings- en inpassing in de samenleving de aandacht vragen' subsidiabel maakt.

In de periode 1970-1973 werd tevens in de Volkshogeschool te Bergen (N.H.) een experiment opgezet met het vormingswerk voor Turkse werknemers (Onderwijs aan .. 1976, 15 en 18).

Inhoudelijk en organisatorisch moeten wij hier een aantal knelpunten in de uitvoering van het beleid signaleren. Bij het kleuter- en basisonderwijs is, na de eerste experimenten met vormen van bi-cultureel onderwijs de vraag naar het nut en de haalbaarheid ervan gerezen (van der Smagt in Motief 1976, nr. 3). De gevolgen van bi-cultureel onderwijs voor het kind zelf en de gezinssituatie dienen dringend te worden onderzocht; hetzelfde kan men overigens stellen voor de gevolgen van puur Nederlands onderwijs aan deze kinderen.

Het enige onderzoek tot nu toe omtrent het functioneren van bi-cultureel onderwijs (een beperkt onderzoek aan één basisschool) concludeert het volgende (Van Keulen 1976, 44):

Bi-cultureel onderwijs is noodzakelijk voor de buitenlandse kinderen in Nederland. De vraag is echter hoe dit onderwijs gegeven moet worden.

- Bi-cultureel onderwijs kan niet beperkt blijven tot tweetalig onderwijs: kennis van de Nederlandse taal is een voorwaarde voor verdere communicatie van het kind, en dus bijzonder belangrijk binnen dit onderwijs. Echter: de nadruk op alleen de taaltechnische kant van het probleem door het ontwikkelen van taalprogramma's, geeft geen enkele garantie voor een goed onderwijs voor deze kinderen. Andere problemen als sociale contacten, culturele oriëntatie en identiteitsvorming worden op deze manier eerder verdoezeld dan opgelost.

- Met het aanstellen van buitenlandse leerkrachten die de kinderen onderwijzen in hun eigen taal en cultuur, is niet de oplossing voor een adequate opvoeding gegeven: wanneer dit buitenlandse (Turkse) onderwijs geheel los functioneert van het Nederlandse onderwijs, heeft het eerder negatieve dan positieve gevolgen voor de buitenlandse kinderen.

Slechts een samenwerking van buitenlandse en Nederlandse leerkrachten die ook doorwerkt in de onderwijsprogramma's, kan een evenwichtige ontwikkeling van het kind bevorderen.

- Wanneer het motief van de terugkeer sterk meespeelt bij de uitvoering van het bi-cultureel onderwijs, is het niet in het belang van het Turkse kind: allereerst is het voorlopig onmogelijk voor de kinderen om blijvend terug te keren naar Turkije. Bovendien werkt een te sterke nadruk op het Turkse

onderwijs in de hand, dat het Nederlandse onderwijs 'op de 2e plaats' komt. Gevolg is dat de kinderen geen mogelijkheden hebben voor vervolgonderwijs in Nederland, en de kans lopen 'dubbele analfabeten' te worden'.

Behalve het inhoudelijke aspect van het onderwijs, zijn er allerlei organisatorische problemen gerezen rond de opvang van buitenlandse kinderen op onderwijsinstellingen: moet men deze kinderen in een bepaalde school in de stad of in de wijk concentreren om daardoor meer faciliteiten te kunnen bieden, een uitgangspunt dat bijvoorbeeld de gemeente Almelo bij haar onderwijsbeleid aan buitenlandse kinderen heeft gekozen (Het onderwijs aan...1977)? Of moet men juist deze concentraties voorkomen, een uitgangspunt dat bijvoorbeeld het Openbaar Lichaam Rijnmond preferereert: 'Van doorslaggevende aard was de mening, dat het indelen van kleine groepjes over verschillende klassen te prefereren viel om te voorkomen dat er een soort ghetto-vorming zou ontstaan' (Onderwijs aan...1977, 9). In dergelijke, toch fundamentele uitgangspunten zijn de scholen autonoom en er is dus geenszins sprake van eenvormigheid.

In het vormingswerk voor partieel leerplichtigen, een onderwijssoort waarin volgens de wet de talrijke vroege schoolverlaters onder de buitenlandse jongeren enkele dagen per week aanvullende vorming zouden moeten ontvangen, kampt men met talrijke problemen (Drewes en Bakker 1977): ouders en kinderen zijn slecht op de hoogte van deze leerplicht en van de inhoud van de vorming, de vormingswerkers zijn niet voorbereid op de problematiek van deze tweede generatie buitenlanders, het startniveau van deze jongeren is meestal bijzonder laag, enzovoort.

#### 4.2.5. Gezondheidszorg

Vanuit het overheidsbeleid gezien lijkt de problematiek van de gezondheidszorg voor de buitenlandse werknemer en zijn gezin vrij nieuw: noch in de Nota Buitenlandse Werknemers (1970), noch in de Memorie van Antwoord (1974) is het een problematiek die een aparte paragraaf of zelfs überhaupt vermelding verdient.

Dat betekent echter niet, dat er in kringen van de gezondheidszorg vóór 1974 geen problemen gesignaleerd werden: de literatuurlijst samengesteld door het Bureau Voorlichting Gezondheidszorg Buitenlanders bevat niet minder dan 126 titels (voor het grootste deel Nederlandse literatuur) waarin problemen van gezondheidszorg voor buitenlanders (mede) behandeld worden en daarvan is een groot gedeelte van vóór 1974 (Beeld 1977, 1977, Bijlage I en II + 1e aanvulling op de literatuurlijst).

In de literatuur blijkt de problematiek zich rond twee thema's te concentreren: (1) de migratiesituatie en de positie van de buitenlandse werknemer als oorzaak van (bepaalde soorten) kwalen en ongevallen; (2) de toegang van de buitenlandse werknemer tot de gezondheidszorg, de communicatieproblemen voortvloeiend uit een gebrek aan taalbeheersing en cultuurverschillen tussen buitenlandse patiënt en Nederlandse behandelaar.

Voor wat betreft het eerste hoort men in kringen van medici vaak dat bepaalde bij buitenlanders relatief voor voorkomende ziekten, zoals maagzweren niet alleen fysisch kunnen worden verklaard (hoewel door alleenstaande mannen zelf klaargemaakt voedsel wel eens erg eenzijdig kan zijn); vaak hebben ze echter ook psychische oorzaken, die dan vooral gezocht worden in heimwee, de situatie van het gescheiden gezinsleven of aanpassingsmoeilijkheden in de nieuwe samenleving in het algemeen (zie o.a. Van der Haar e.a. 1975). Veel onderzoek op het gebied van psychosomatische ziekten bij migranten heeft echter nog niet plaatsgevonden. In de praktijk blijken er echter talloze moeilijkheden te rijzen, vooral tussen buitenlanders en de controlerend geneesheer van het GAK of de bedrijfsverenigingen, omdat klachten en ziektebeelden van psychosomatische ziekten meestal bijzonder moeilijk te beoordelen zijn. Een tweede, veel duidelijker aangetoond probleem is het grote aantal

arbeidsongevallen onder buitenlandse werknemers: Cijfers van het ministerie van Sociale Zaken tonen aan, dat 'het aantal bedrijfsongevallen dat buitenlandse werknemers in Nederland overkomt, relatief beduidend hoger ligt dan bij Nederlanders' (zie o.a. Ongevallen bij, 1972; 'De veiligheid' nr. 2, 1973; Motief 1975, nr. 1). Over het complex van oorzaken (oververtegenwoordiging van buitenlanders in 'gevaarlijke' bedrijfstakken of afdelingen; gebrek aan taalbeheersing; relatief minder industriële ervaring etc.) bestaat geen zekerheid. De hoge frequentie van bedrijfsongevallen is overigens wel aanleiding geweest om een voorlichtingscampagne onder buitenlanders te houden over de bedrijfsgevaaren.

Het tweede probleemveld in de gezondheidszorg, de toegang van de buitenlander en zijn communicatieproblemen, is een thema dat in de literatuur rijkkelijk vertegenwoordigd is. Onderzoeken zijn er minder (enkele belangrijke zijn: Paes 1976; Hoekstra en Van der Meer 1977; Declerck 1976; Van der Haar e.a. 1975; Gezondheidszorg en . . . , 1975). Geconstateerd wordt dat het systeem van gezondheidszorg in Nederland op de buitenlander, die veel minder voorzieningen gewend is, een bijzonder gecompliceerde indruk maakt; zijn kennis van de mogelijkheden is in het algemeen gering. Wanneer dan de buitenlandse patiënt(e) zich tot Nederlandse functionarissen in de gezondheidszorg wendt, blijkt het taalprobleem vaak levensgroot met als gevolg verhoogd risico van verkeerde diagnose en behandeling. En een nog moeilijker oplosbare problematiek is die, die voortvloeit uit de culturele verschillen en drempels tussen patiënt en Nederlandse behandelaar: vanuit zijn specifieke culturele achtergrond heeft de patiënt vaak andere opvattingen over ziekte en ziektebehandeling (zie Creighton in Medisch Contact 1977, nr. 16); wegens culturele opvattingen over man/vrouw-verhoudingen in bepaalde culturen kan behandeling van een buitenlandse vrouw door Nederlandse mannelijke artsen of verplegers een aanzienlijke drempel vormen; het feit dat de Nederlandse gezondheidszorg niet altijd rekening houdt met religieuze gewoonten van moslims bijvoorbeeld (de vastenmaand; verbod van varkensvlees) enzovoort.

Hoewel deze problemen al vanaf het begin van de aanwezigheid van de buitenlandse werknemer in Nederland speelden, zien wij pas laat pogingen van gecoördineerde actie van de overheid op dit gebied. In de Toelichting op de Rijksbegroting van 1975 wordt melding gemaakt van het installeren van een 'Overlegorgaan medische verzorging buitenlandse werknemers' (1973), onder voorzitterschap van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid; in dit overlegorgaan hebben vertegenwoordigers van zowel de overheid als particuliere instellingen zitting. De opdracht aan het overlegorgaan omvatte 'het zoeken van oplossingen, daaromtrent advies uitbrengen en deze oplossingen te helpen realiseren' (Fragmenten uit . . . 1975, 46). Dit overlegorgaan, was tot de conclusie gekomen dat 'een goede voorlichting over de aard en de werking van de in ons land beschikbare, zowel curatieve als preventieve voorzieningen en over hun financiële bereikbaarheid op basis van de sociale wetgeving, een eerste vereiste is'. Aan een dergelijke voorlichting werd inmiddels aandacht geschonken, aldus de Memorie van Toelichting. Een tweede punt lijkt van evengroot belang 'aangezien de communicatiemoeilijkheden de belangrijkste barrière vormen tot een adequate medische verzorging van deze werknemers en hun gezinsleden, verdienen daarop gerichte maatregelen eerste prioriteit' (Fragmenten uit . . . 1975, 47). Concreet viel er echter nog niet veel te melden, behalve dat mede door de overheid 'een medisch centrum voor buitenlandse werknemers, dat als experiment te Utrecht is opgezet en waar een arts, die zich op dit specifieke werk heeft voorbereid, in dienstverband werkzaam is' werd gefinancierd; een eerste aanzet tot een categoriale benadering in de gezondheidszorg voor buitenlanders dus. Het experiment heeft echter kort geduurd.

In de Memorie van Toelichting op de begroting van Volksgezondheid en Milieuhygiëne voor 1976 blijkt het ministerie te zijn afgestapt van de idee van een categoriale benadering; beleidsmatig wordt gekozen voor integratie van de

gezondheidszorg voor buitenlanders in het in Nederland bestaande systeem: 'Een mogelijkheid tot het doorbreken van deze barrière (communicatiebarrière rp.) zou gezocht kunnen worden in de inschakeling van buitenlandse artsen. Afgezien van de overwegingen dat een dergelijke beleidsbenadering niet strookt met de ook op het punt van de medische zorgverlening aan buitenlandse werknemers centraal staande integratiegedachte, hebben ook andere factoren tot de conclusie geleid dat voorkeur gegeven dient te worden aan faciliteiten die zijn gericht op het toegankelijk maken van de bestaande gezondheidsvoorzieningen. Te meer wegens het ontbreken van sterke concentraties van buitenlandse werknemers op enkele plaatsen, en mede gezien de grote verscheidenheid naar land van herkomst. Hoewel in incidentale gevallen de inschakeling van buitenlandse artsen en verpleegkundigen tot een verhoging van het peil van de medische zorgverlening kan en heeft kunnen bijdragen, is een dergelijke inschakeling mede op de bovengenoemde gronden niet te beschouwen als een van overheidszijde te stimuleren algemene voorziening' (Fragmenten uit . . . 1976, 96, 97). Uitbreiding van de faciliteiten voor het inschakelen van tolken bij medische zorgverlening past wel in deze integratieve beleidslijn en wordt in de toelichting dan ook aangekondigd.

De ministeries van CRM en Volkshuisvesting en Milieuhygiëne en particuliere organisaties gaan dan werken aan de opzet van vijf tolkenpools, ondergebracht in aparte stichtingen, die elk een regio als werkterrein krijgen aangewezen. Het plan gaat uit van zoveel mogelijke telefonische verlening van tolkdiensten, in eerste aanzet in de medische sector. Na verloop van tijd kan dan de behoefte aan dergelijke tolkdiensten in en buiten de medische sector gepeild worden en een bredere opzet gerealiseerd. Hulpverlening door deze tolken in de medische sector is gratis 'op grond van de overweging dat althans in de medische sector geen financiële drempels mogen worden ingebouwd die het beoogde effect, te weten een betere toegang tot de bestaande gezondheidsvoorzieningen, teniet zouden kunnen doen' (Fragmenten uit . . . 1977, 57). De tolkenpools worden in eerste aanleg dan ook volledig gesubsidieerd door beide ministeries. In september 1976 waren de eerste 18 tolken-vertrouwenslieden reeds werkzaam; het accent lag vooral op de hulpverlening aan Marokkanen en Turken, omdat deze groepen daaraan de grootste behoefte bleken te hebben. In de Toelichting op de Rijksbegroting van 1978 wordt een uitbreiding van de tolkenpools met voornamelijk free-lance-medewerkers voor een aantal andere nationaliteiten aangekondigd, omdat ook daar de vraag groot bleek. Hogere eisen worden gesteld aan de registratie van de hulpverlening, om daardoor meer inzicht te kunnen krijgen in de behoefte (Fragmenten uit . . . 1978, 77).

Overigens lijken de tolkenpools niet altijd en overal voldoende te functioneren. In Eindhoven (waar één van de tolkenpools gevestigd is) is de plaatselijke 'Overlegcommissie Medische Zorg Buitenlandse Werknemers' alsnog van plan een Turkse arts-consulent aan te trekken. De tolkenpool zou, aldus de commissie, maar zeer gedeeltelijk voorzien in de opheffing van de barrière tussen patiënt en arts. Vooral bij 'culturele vertaling' zou dienstverlening vanuit de tolkenpool tekort schieten (Welzijnsweekblad 1977, nr. 46 (9 dec.)).

Tenslotte dient nog te worden vermeld, dat per 1 september 1976 een door het ministerie van Volksgezondheid betaalde functionaris werd benoemd bij het Nationale Centrum voor Kruiswerk, speciaal ten behoeve van gezondheidsvoorlichting aan buitenlandse werknemers. Dit door hem bemande Bureau Voorlichting Gezondheidszorg Buitenlanders bracht in 1977 een eerste inventarisatie uit van gezondheidsvoorlichtingsactiviteiten (Voorlichting, 1977). Onlangs verschenen ook een aantal voorlichtingsbrochures voor buitenlanders omtrent gezondheidszorg in Nederland samengesteld door dit bureau.

#### 4.2.6. (Categoriaal) welzijnswerk voor buitenlandse werknemers

Om de ontwikkelingen in het sociaal-cultureel welzijnswerk voor buitenlanders te begrijpen, dient men zich allereerst te realiseren, dat er lange

tijd (totdat in de jaren 1972/1973 zich ook een beleid voor huisvesting, onderwijs en volksgezondheid begon af te tekenen bij de betreffende ministeries) een strikte taakverdeling heeft bestaan in het beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers: enerzijds voerden de ministeries van Sociale Zaken en Justitie het beleid wat betreft de aspecten van werving, toelating (en uitzetting) en tewerkstelling; anderzijds werd alles wat te maken had met de maatschappelijke consequenties van de aanwezigheid van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen bij het ministerie van CRM onder de noemer sociaal/cultureel welzijnsbeleid geschoven. Men ziet deze tweedeling in beleidsverantwoordelijkheid nog duidelijk terug in de Nota Buitenlandse Werknemers (1970), waarin de hoofdstukindeling eerst de economische aspecten, de toelating en de tewerkstelling behandelt en vervolgens alle maatschappelijke consequenties van deze arbeidsmigratie onderbrengt in een hoofdstuk 'Opvang en Begeleiding'; de nota is dan ook slechts door vier ministers ondertekend: door die van Economische Zaken, Sociale Zaken en Justitie voor het eerste deel en door de minister van CRM voor het tweede deel.

De sporen van deze historisch gegroeide taakverdeling vindt men heden ten dage nog terug. Initiatieven op het gebied van onderwijs en volksgezondheid worden vaak, zoals wij hebben gezien, door het ministerie van CRM samen met het desbetreffende ministerie genomen.

Anderzijds heeft deze taakverdeling vanuit de totaal verschillende taakstellingen van Sociale Zaken/Justitie en CRM ook geleid tot (meest intern gebleven) wrijvingen en tegenstellingen. Omdat immers uiteindelijk het beleid met betrekking tot toelating en tewerkstelling, de omvang en de wijze waarop, tot de competentie van Sociale Zaken behoort, wordt de welzijnssector geconfronteerd met de gevolgen ervan zonder hierop invloed te kunnen uitoefenen. De maatstaf voor toelating en werving is immers een economische (de situatie op de arbeidsmarkt).

De vraag of Nederland wel in staat en toegerust is buitenlandse werknemers goed op te vangen en te begeleiden speelt daarbij hooguit een ondergeschikte rol. Vanuit dit gegeven moet ook de vaak heftige kritiek van de stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers en het Nederlands Centrum Buitenlanders op het beleid van Sociale Zaken en Justitie gezien worden. Deze instanties pleiten al geruime tijd voor een volledige wervingsstop of op zijn minst het invoeren van de mogelijkheden voor goede welzijnsverzorging voor buitenlanders als maatstaf voor eventuele nieuwe wervingen; eerst moet, zo hoort men vaak in die kringen, eens goed orde op zaken gesteld worden met betrekking tot die buitenlanders die al in Nederland verblijven (inclusief illegalen), voordat nieuwe buitenlanders worden aangetrokken (zie bijvoorbeeld de aanbevelingen van de studiedagen voor welzijnswerkers voor buitenlandse werknemers gehouden te Noordwijkerhout in april 1978).

Een tweede aspect dat belangrijk is voor een goed begrip, zijn de historisch gegroeide verhoudingen in de beleidsuitvoering van het welzijnswerk voor buitenlanders: aanvankelijk kon men (tot 1964) slechts spreken van lokale particuliere initiatieven, meestal vanuit het katholieke maatschappelijke werk of het bedrijfsapostolaat (de eerste migranten waren katholieke Italianen en Spanjaarden) die zich vooral in haar benadering op de individuele migrant richtten en trachtten zijn problemen op te lossen. In 1964 ging CRM deze stichtingen subsidiëren (voor 40% van hun begrotingen); de stichtingen bleven autonoom en de mogelijkheden voor CRM om tot een zeker beleid te komen lagen dan ook uitsluitend via de ingang van de subsidiegelden en voorwaarden die daaraan verbonden werden. Het ministerie nam zelf geen initiatieven tot het in het leven roepen van beleidsuitvoerende organen, maar vertrouwde op particulier initiatief, dat het in de loop van de tijd steeds meer ging subsidiëren: in 1969 werd de subsidie verhoogd tot 70% van (goedgekeurde) begrotingen; in 1972 werd dat 95% en sinds 1 januari 1975 100%.

Met deze verruiming van subsidiemogelijkheden heeft CRM uiteraard ook een ruimere armslag verworven bij de coördinatie van de beleidsuitvoering.

CRM stimuleerde het oprichten van een overkoepeling van deze stichtingen, de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers (SBBW), om het aantal gesprekpartners te verminderen en betere coördinatie mogelijk te maken. Tevens werden de bestaande stichtingen in de loop van de tijd zodanig gereorganiseerd dat uiteindelijk 18 regionale stichtingen met ieder een eigen werkgebied heel Nederland bestreken. Het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB 1974), opvolger van de LSBBW maar met tegelijkertijd een overkoepelende taak voor vluchtelingen en asielzoekers, werd na 1975 steeds verder uitgebouwd tot grote overkoepeling, dienstverlenend instituut en gesprekspartner van CRM, hoewel dat proces lang niet altijd soepel verliep.

Oorspronkelijk wierpen de stichtingen zich op als belangenbehartigers van de buitenlandse werknemers; de terreinen waarop oplossingen voor problemen gezocht moesten worden, waren ongelimiteerd. Het bestaan van dergelijke stichtingen heeft er ongetwijfeld ook toe geleid, dat de algemene dienstverlenende instanties de buitenlanders voor hun problemen verwezen naar deze stichtingen. De functionarissen van de stichtingen ontwikkelden zich tot manujes-van-alles en werden overladen met individuele problemen van de buitenlanders. Gevolg was, dat algemene dienstverlenende instellingen ook niet toegerust raakten om problemen van buitenlanders te behandelen. Anderzijds moet men ook constateren, dat de stichtingen steeds meer taken claimden; een recent voorbeeld daarvan is de oprichting van een bureau terugkeerprojecten binnen het NCB, waarbij als argumentatie naar voren werd gebracht dat welzijn breed dient te worden opgevat en dat daaronder ook terugkeer valt.

Inhoudelijk is het welzijnsbeleid voor buitenlandse werknemers en hun gezinnen vaak en uitvoerig onderwerp van discussie geweest; het is ondoenlijk in kort bestek daarvan een overzicht te geven. Ik zal me hier dan ook beperken tot twee kernthema's van het beleid: de spanning tussen het streven in het welzijnswerk naar 'integratie' en het streven naar 'behoud van eigen identiteit' enerzijds en de discussie over 'categoriale' versus 'algemene benadering van het welzijnswerk' anderzijds.

### **Spanning tussen 'integratie' en 'behoud van eigen identiteit'**

Het welzijnsbeleid voor buitenlandse werknemers heeft zich vanaf het begin gekenmerkt door 'tweesporigheid': enerzijds werd 'een redelijk goede opnemings- en inpassing' (Popa-Radix 1971) voor een goed functioneren van de buitenlander en voor de goede onderlinge verhouding tussen verschillende groepen in Nederland wenselijk en noodzakelijk geacht; in de Nota Roolvink heet het dat de buitenlander 'zich enigermate aan de nieuwe situatie, dat is het Nederlandse leefpatroon, moet weten aan te passen' (Nota B.W. 1970, 10); anderzijds mag Nederland geen immigratieland worden, is arbeidsmigratie een tijdelijk verschijnsel en dient het beleid 'meer dan op bevordering van de inpassing als zodanig' erop gericht te zijn 'de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren'. Heraanpassing bij terugkeer naar eigen land zal dan zo gering mogelijk zijn (Nota B.W. 1970, 10). Zoals uit de citaten uit de Nota Buitenlandse Werknemers blijkt, bestaat er bij de overheid in 1970 geen twijfel over, welke van de aspecten het sterkst benadrukt moet worden. Kort na het verschijnen van deze nota wordt door CRM de slogan 'integratie met behoud van eigen identiteit' ingevoerd, die tot voor kort het uitgangspunt van het CRM-beleid vormde.

De uitvoering van een dergelijk beleid vond plaats door de stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers, die het door CRM gesubsidieerde categoriale opbouwwerk verrichten; dit opbouwwerk bevatte vier elementen:

- voorlichting zowel naar Nederlanders en Nederlandse instanties en instituties als naar de buitenlanders;
- milieu-opbouw, waaronder verstaan wordt de bevordering van activiteiten en de totstandkoming van voorzieningen op sociaal, cultureel, recreatief en ander terrein, gericht op het welzijn van de buitenlandse werknemer;
- relatie-opbouw, dat is het bevorderen van goede betrekkingen van groepen



buitenlandse werknemers met de Nederlandse samenleving; dit moet gezien worden in samenhang met milieu-opbouw;

– vooral omdat bovengenoemde elementen niet optimaal ten uitvoer gebracht worden, is belangenbehartiging door de stichtingen noodzakelijk (Popa-Radix 1971).

In de visie neergelegd in de Nota Buitenlandse Werknemers krijgen vooral de eerste en de derde taak belangrijke prioriteit.

Verandering in het migratiebeeld tussen 1970 en 1974 (toenemende verblijfsduur, gezinshereniging) ziet men enigszins weerspiegeld in de formuleringen van de doelstellingen van het Welzijnsbeleid in de Memorie van Antwoord (1974, 16 e.v.): 'integratie' krijgt hierin een sterkere nadruk dan voorheen, hoewel de noodzaak ervan nogal sterk vanuit het negatieve benaderd wordt (nadat zich in een aantal plaatsen spanningen en botsingen hadden voorgedaan): 'Het streven naar integratie van de buitenlandse werknemer in onze samenleving is niet alleen in het belang van het welzijn van de buitenlandse werknemer, doch ook van de samenleving waarin hij terecht is gekomen omdat een slecht geïntegreerde groep een bron van spanningen kan zijn, die tot conflicten aanleiding kan geven'. Anderzijds is het accent op het behoud van eigen identiteit sterk afgezwakt in de formulering, dat er zorg voor gedragen moet worden, 'dat buitenlandse werknemers een eigen ontmoetingsmogelijkheid wordt geboden, waar zij enig houvast vinden in eigen waarden en gewoonten, omdat goede relaties met de omringende samenleving niet te verwachten zijn van mensen die ontworteld raken en het besef van eigen waarde dreigen te verliezen'. De uitvoering van het welzijnsbeleid wordt echter gecompliceerd (en de tweesporigheid nog op een andere wijze ingevoerd) doordat de overheid onderscheid wil maken in drie groepen buitenlanders waarvoor een verschillend beleid gevoerd dient te worden:

'In de eerste plaats is er de vrij grote groep van degenen die reeds een vestigingsvergunning hebben in Nederland. (. . .). Het is buiten twijfel dat voor hen een beleid tot integratie moet worden voortgezet en de thans aanwezige mogelijkheden tot realisering daarvan verder tot ontwikkeling moeten worden gebracht.

In de tweede plaats is er een grote groep buitenlandse werknemers die nog niet in het bezit is van een vestigingsvergunning. Zij hebben zelf nog niet gekozen voor een definitief verblijf in Nederland. Dit uitstel van de beslissing, waartoe de buitenlandse werknemers volledig gerechtigd zijn, heeft evenwel tot gevolg, dat de verblijfsduur onzeker is. Dit werkt remmend op de integratie. In vele gevallen hangt dit samen met de moeilijkheid om huisvesting voor het gezin te verwerven, waardoor de overkomst daarvan wordt vertraagd (. . .).

De derde groep is die, welke na twee jaar – overeenkomstig de in hoofdstuk III aangekondigde mogelijkheid – het land verkiest te verlaten met een 'vertrekpremie' (Memorie van Antwoord 1974, 17). Bij de tweede groep zou de besluitvorming versneld kunnen worden door een versnelling van de procedure tot verkrijging van passende huisvesting. Het is allemaal onduidelijk, hoe een en ander in de praktijk van het werk met buitenlanders gerealiseerd zou moeten worden. Feitelijk bleef men dan ook met de tweesporigheid zitten.

In het welzijnswerk begint dan het besef door te dringen dat 'het streven naar behoud van de eigen culturele identiteit in beginsel strijdig is met het integratiestreven'. Entzinger (1975, 333): 'Wie zich integreert geeft ipso facto (een deel van) zijn eigen identiteit op. Hoogstens kan die identiteit in sommige gevallen een stuwende factor zijn voor groepsgewijze emancipatie. Dit gaat echter alleen op indien de overige integratiebevorderende maatregelen eenduidig en effectief zijn. Aangezien dit laatste thans bepaald niet het geval is, werkt het streven naar behoud van eigen identiteit remmend op het integratieproces, ook al heeft het naar men mag aannemen niet die bedoeling'.

Daarmee is het startsein gegeven tot een babylonische spraakverwarring in kringen van welzijnswerkers voor buitenlanders, welke tot op heden voortduurt (zie o.a. Motief 1977, nr. 10/11; 1978, nr. 1/2, 3, 4 en 5; Nota Integratie en

Welzijnswerk 1978; Köbben 1978 (toespraak op de studiedagen in april 1978 te Noordwijkerhout).

Wanneer wij even kort stilstaan bij deze spraakverwarring rond integratie en integratiebeleid valt een aantal dingen op:

– Allereerst wordt de term *niet* gebruikt in de beperkte betekenis die internationaal bij sociologen en andere menswetenschappers eraan geven (zie Van Amersfoort 1974, 46 e.v.): in deze betekenis is integratie een invoeging in het maatschappelijk leven' van de migrantengroepering als collectief via instituties, waarbij geen noemenswaardige individuele interactie en communicatie tussen leden van de immigrantengroepering met leden van de ontvangende samenleving of haar instituties behoeft op te treden; de situatie van de Molukkers vooral gedurende het eerste decennium van hun verblijf in Nederland beantwoordt aan een dergelijke definitie;

– In de officiële beleidsstukken wordt het begrip integratie, hoewel vaak gebruikt, nergens inhoudelijk omschreven; voor zover er uitleg gegeven wordt, komt de inhoud dicht bij de definitie, welke in 'Allochtonen in Nederland' (Verweij-Jonker 1971 (2e druk 1973; 13)) gegeven wordt: daarin wordt integratie gesteld tegenover segregatie: 'Een normaal mee functioneren van alle betrokken individuen, in essentiële maatschappelijke rollen, mag men onafhankelijk van het eventuele toebehoren tot een groep met een eigen culturele identiteit, als theoretisch eindpunt van het integratieproces beschouwen'. In beleidsstukken wordt integratie als synoniem voor 'inpassing' gebruikt.

– Nu laat bovenstaande definitie van Verweij-Jonker voldoen open om het begrip 'eng' of 'ruim' te interpreteren; en daar ligt een belangrijke bron van de huidige spraakverwarring; mijns inziens is de opvatting over het verschijnsel arbeidsmigratie dan doorslaggevend voor de interpretaties: diegenen, die ervan overtuigd zijn (of wensen), dat arbeidsmigratie een tijdelijk verschijnsel is en dat de (meeste) buitenlandse arbeiders en hun gezinnen op den duur weer zullen vertrekken, volstaan met de interpretatie dat deze tijdelijke migranten redelijk ingepast dienen te worden in (enkele) essentiële maatschappelijke rollen voor zolang zij in Nederland zullen blijven; deze 'enge' opvatting van integratie spreekt met name uit de Nota Buitenlandse Werknemers (1970) en voor het grootste deel ook nog uit de Memorie van Antwoord (1974). Een groeiend aantal wetenschappers en welzijnswerkers is echter de overtuiging toegedaan dat het grootste deel van de in Nederland verblijvende buitenlanders zich blijvend in Nederland zal vestigen. Zij zien het als een pure noodzaak daarom een integratiebeleid op lange termijn van veel diepgaander strekking te voeren; volgens hen moet er een actief beleid gevoerd worden op alle terreinen om de achterstandspositie van de buitenlandse werknemer weg te werken en te voorkomen dat arbeidsmigranten een minderheid gaan vormen in de zin van Van Amersfoort (1974, 37);

– Een volgende complicerende factor in de discussie is dan de wijze waarop een dergelijk verstrekkend beleid uitgevoerd dient te worden. Men ziet twee richtingen, die elk hun eigen terminologie aan het ontwikkelen zijn. Aan de ene kant is er een groep, die de integratiedoelinden verwezenlijkt wil zien via het kernbegrip 'participatie': buitenlandse werknemers en hun gezinsleden moeten veel meer mogelijkheden geboden worden om op alle terreinen (en niet alleen op de arbeidsmarkt) te kunnen participeren; zij moeten op de mogelijkheden attent gemaakt worden en gestimuleerd worden de mogelijkheden te benutten; een beleid met elementen van positieve discriminatie zoals dat voor andere achterstandsgroepen gevoerd wordt, wordt daarbij bepleit.

Een andere richting ziet de integratiedoelinden op lange termijn veel eerder verwezenlijkt via een 'emancipatiebeleid': eerst moet binnen de groepen van buitenlanders zelf, aan de basis, gewerkt worden om zelforganisatie en belangenbehartiging in eigen hand van de grond te krijgen; in groepsverband zal de buitenlander zich op dergelijke wijze een strijdbare plaats in het Nederlandse bestel verwerven en het integratieproces zal dan duidelijker via het collectief verlopen.

Het zal duidelijk zijn, dat deze twee richtingen verschillende verwachtingen hebben van en wensen voor overheidsactiviteit: de eerste benadering is hoofdzakelijk gericht op het individu en vraagt van de overheid het Nederlandse bestel open te breken voor de buitenlander; de tweede benadering is meer op het collectief gericht en vraagt meer steun van de overheid voor groeps- en organisatiewerk onder en door buitenlanders zelf.

— Ten slotte bestaat er bij een aantal organisaties van buitenlanders (zie een aantal reacties in Motief 1977, nrs. 10/11), mijns inziens een misverstand omtrent de mogelijkheden van het beleid van de overheid: de overheid wordt dan verweten een 'assimilatiebeleid' te voeren, dat de buitenlander dwingt een 'bruine Hollander' te worden. Mijns inziens is in het voorgaande al voldoende aangetoond, dat er geen sprake is van een beleid gericht op assimilatie (eerder het tegendeel), en het is de vraag hoe een overheid, gesteld dat dat het beleidsdoel zou zijn, assimilatie zou kunnen afdwingen. Hoogstens zou de overheid de voorwaarden kunnen scheppen om een assimilatieproces te stimuleren. De achtergrond van dergelijke uitlatingen moet men zoeken in de overtuiging van dergelijke groepen, dat de overheid momenteel te weinig middelen ter beschikking stelt voor activiteiten gericht op het behoud van eigen identiteit en organisatie in eigen kring.

Het ministerie van CRM heeft recentelijk gereageerd op de geluiden uit 'het veld', die wij hierboven beschreven hebben. Binnen het geheel van beleidsvoerende ministeries is zij voorhands de enige, maar de reactie lijkt belangrijk genoeg om hier aandacht aan te besteden. De toespraak van directeur-generaal G. Hendriks van CRM op de studiedagen 'Integratie en welzijnsbeleid mediterrane migranten' op 19 april 1978, bevatte een aantal stellingnames welke duidelijk afwijken van het tot nu toe officieel geformuleerde beleid. De visie op de mediterrane trekarbeid is veranderd: 'Thans verkeren wij in een periode waarin wij er aan de hand van niet te loochenen cijfers, van moeten uitgaan dat Nederland een immigratieland is geworden. (...). De veranderde aard der migratie, van arbeids- naar gezinsmigratie, roept de vraag op of het huidige beleidsinstrumentarium nog wel geschikt is om het hoofd te bieden aan de eveneens gewijzigde problematiek; de mediterrane migrant is nu een permanente medebewoner van dit land'. De spanning tussen norm en feit die tot dan toe bestond, is hiermede, althans door CRM, onderkend en opgelost. Wat betekent nu dit nieuwe uitgangspunt voor het thema 'integratie' en 'behoud van eigen identiteit'? Gelijke kansen en gelijkwaardige behandeling zijn nu de kernbegrippen van het beleid geworden: 'In het verleden is maar al te goed gebleken dat een integratiebeleid vaak slechts effectief kan zijn wanneer in een aantal situaties bewust wordt gekozen voor een voorkeursbehandeling van de achtergestelde groepen migranten. Alleen op deze wijze immers kan een feitelijk gelijke behandeling worden gerealiseerd. Blijft de voorkeursbehandeling achterwege, dan blijven de verschillen in kennis, inkomen en macht tussen de diverse bevolkingsgroepen bestaan of worden zelfs nog schrijnender. Het stimuleren van een gelijkwaardige behandeling der migranten is een uiterst belangrijke functie van een integratiebeleid.

Een tweede belangrijke aspect van dit beleid vormt het verbeteren van het onderlinge begrip en de verstandhouding bij de relaties tussen de Nederlandse bevolkingsgroepen en de etnische minderheden'.

Het behoud van eigen identiteit schuift verder naar de achtergrond: 'De keuze voor een integratiebeleid bedoelt niet de culturele identiteit van de migrant te ontkennen. Nochtans acht ik het problematisch deze culturele identiteit tot voorwerp van beleid van de instellingen te maken. In het verleden is wel gesteld dat het werk mede gericht zou moeten zijn op de instandhouding van de eigen culturele identiteit. Dat is nimmer het beleid van de overheid geweest: daarin is slechts benadrukt dat deze culturele identiteit een realiteit is, waarmee rekening gehouden moet worden. Bicultureel onderwijs als doelstelling is prijzenswaardig, de middelen om dit doel te bereiken roepen veel vragen op. Ik meen dan ook dat de overheid op dit punt een terughoudend beleid moet voeren. Een actief

optreden in deze private sfeer acht ik strijdig met de waardigheid van de mens. 'De vraag is of dit standpunt van de directeur-generaal Maatschappelijke Ontwikkeling van CRM ook op korte termijn het officiële uitgangspunt van een nieuw regeringsbeleid zal gaan worden en op welke termijn en op welke wijze het beleidsinstrumentarium dan aangepast kan worden aan de nieuwe uitgangspunten.

#### **Categoriale of territoriale benadering van de problematiek?**

Gedeeltelijk loopt de discussie over de vraag of de problematiek van de buitenlandse werknemer en zijn gezin door aparte instellingen of door de algemene dienstverlenende instellingen behandeld dient te worden, parallel aan de discussie over 'integratie' versus 'behoud van eigen identiteit'. Vanuit de praktijk was de situatie gegroeid dat de stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers het grootste deel van hun tijd en energie in persoonlijke belangenbehartiging van en pleitbezorging voor de buitenlander stopten. Algemene dienstverlenende instellingen verwezen buitenlanders naar 'hun' stichtingen en troffen geen voorzieningen om deze binnen hun eigen instellingen hulp te verlenen.

Binnen de stichtingen en op CRM (zie o.a. Popa-Radix 1971; Nota B.W. 1970, 12) rijpte echter de gedachte dat 'op de lange termijn' de normale dienstverlenende instellingen zelf de betreffende problemen van de buitenlandse werknemers moesten behandelen, zodat de stichtingen zich sterker zouden kunnen concentreren op hun 'eigenlijke' taak: milieu-opbouw, relatie-opbouw en voorlichting. Deze ontwikkeling loopt parallel met hetgeen wij voor het welzijnswerk voor Molukkers hebben gesignaleerd (zie daar II.2.5.), en wordt in de 'Nota Nadere beleidsbepaling inzake samenlevingsopbouw' van december 1975 in een groter kader geplaatst. Deze beleidsintentie wordt zeer vaak uitgesproken en herhaald (zie bijvoorbeeld: Nota n.a.v. het eindverslag TK 1974-1975, 10504-nr. 12, 39; Fragmenten uit ... 1976, 90; Fragmenten uit ... 1977, 53). In feite lijkt er echter in de werksituatie van de stichtingen weinig veranderd.

Het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (1976, 223) interpreteert de organisatorische ombouw binnen CRM in 1976 in dit kader: 'De sociale begeleiding van allochtone groepen ressorteerde tot voor kort (februari 1976) onder de Directie Samenlevingsopbouw van het ministerie van CRM. Sindsdien is zij hieruit losgemaakt en vult een op zichzelf staande hoofdafdeling binnen het ministerie. Deze organisatorische wijziging lijkt een verandering te weerspiegelen in de filosofie van waaruit het werk bedreven wordt. Tot dusver distantieerden zowel de stichtingen als de subsidiërende overheid zich voortdurend van de werkzaamheden die in de praktijk de voornaamste en de meest veeleisende blijken te zijn: die betreffende de individuele hulpverlening.

In plaats daarvan claimden zij mentaliteitsbeïnvloeding, bewustmaking, milieu- en relatie-opbouw als meer eigenlijke doelstellingen.

Thans lijkt een iets nuchterder visie op de eigen functie te gaan ontstaan.

Het idee om de individuele hulpverlening over te hevelen naar de geëigende Nederlandse instanties is voorzichtig naar de lange termijn verwezen. De kloof tussen de nogal abstracte en tendentieuze doelstellingen en de feitelijke 'laag-bij-de-grondse' activiteiten is enigermate gedicht. Dat de feiten duidelijker onder ogen gezien worden, blijkt ook uit de recente toespraak van directeur-generaal Hendriks: 'De maatschappelijke dienstverlening, het sociaal-culturele werk, de amateuristische kunst, de sector sport, om enkele te noemen, zullen de dienstverlening voor buitenlanders en andere minderheidsgroepen op een kwalitatief verantwoorde manier moeten opbouwen. Dit proces van opbouw blijkt moeizaam te verlopen. Een complex van factoren gaat hierachter verborgen. Vaak is er gebrek aan kennis van de gewoonten en gedragingen van de buitenlander. Daarnaast speelt mee een zekere weerstand om extra problemen in huis te halen. Zelfs indien algemene instellingen optimaal zouden functioneren voor minderheidsgroepen, dan nog zullen de categoriale

instellingen – zeker wanneer wij groeien naar een multi-culturele gemeenschap – nog nodig zijn. Op het gebied van pleitbezorging, belangenbehartiging en voorlichting zullen zij een belangrijke rol blijven vervullen. Wel dient een aanpassing aan een andere taakstelling plaats te vinden’.

Binnen het takenpakket van de stichtingsfunctionaris zal de spanning tussen zijn taak als opbouwwerker en als ‘manus-van-alles’ voorlopig dus wel blijven bestaan. Het is de vraag of de overheid, bij het streven naar inschakeling van algemene instellingen, zich niet beter direct beleidsmatig tot deze instellingen kan richten, dan dat het wordt overgelaten aan de stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers.

### **4.3. Bestuurlijke organisatie van het overheidsbeleid**

In de verschillende subparagrafen van 2 zijn de verantwoordelijkheidslijnen voor de beleidsuitvoering reeds geschetst. Wij zullen hier trachten in kort bestek de lijnen trachten te schetsen die relevant zijn voor de totstandkoming en coördinatie van dat beleid.

Het ministerie van CRM ging het eerste ertoe over zich door een extern adviesorgaan te laten adviseren: in september 1964 al werd de ‘Commissie voor het Contact en Overleg inzake Buitenlandse Werknemers’ ingesteld, die tot taak had de minister te adviseren over het te voeren beleid ten aanzien van de opvang en maatschappelijke begeleiding van in Nederland verblijvende en werkzame buitenlandse werknemers, alsmede het coördineren van activiteiten op dat terrein. De commissie functioneert al enkele jaren niet meer en is (mede op haar advies) vervangen door de Interdepartementale Commissie Beleid Buitenlandse Werknemers.

In 1969 stelde ook de minister van Sociale Zaken een extern adviesorgaan in: de Commissie van Advies inzake Buitenlandse Arbeidskrachten, een onderorgaan van de Raad voor de Arbeidsmarkt. Haar taak werd omschreven als het ter kennis brengen, hetzij desgevraagd, hetzij eigener beweging, van de opvattingen van het bedrijfsleven over het te voeren arbeidsmarktbeleid in de vorm van adviezen aan de beleidsvormende en uitvoerende overheidsinstanties.

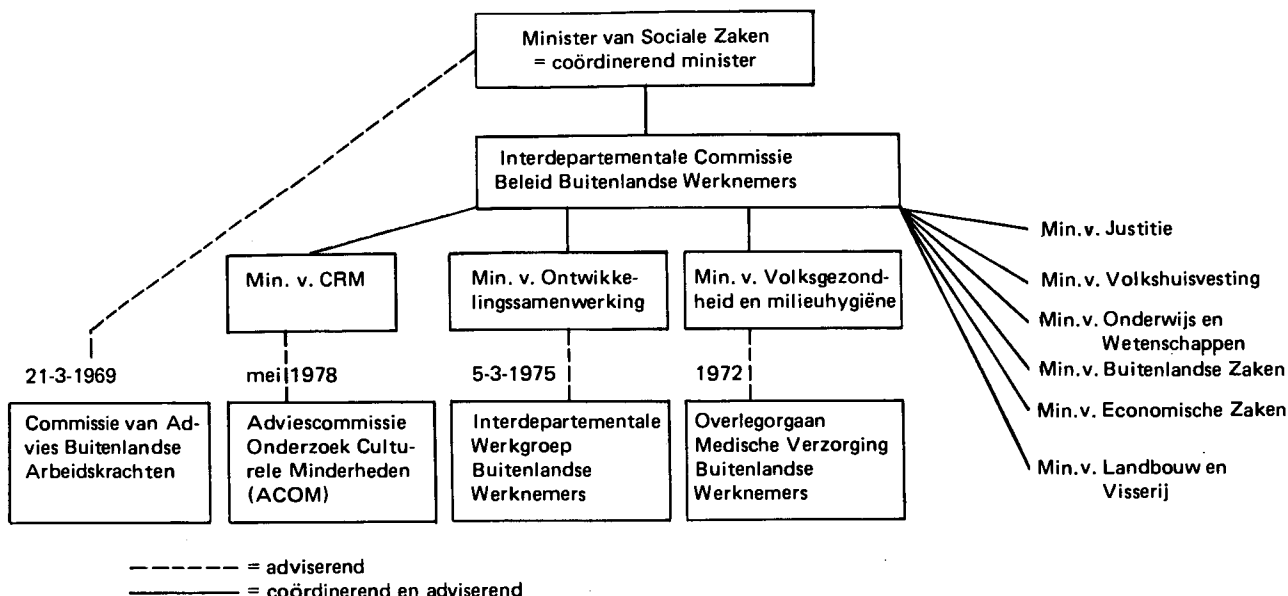
In 1972 ging op verzoek van de minister voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne het Overlegorgaan Medische Verzorging Buitenlandse Werknemers met die activiteiten van start; dit externe adviesorgaan had tot taak de knelpunten in de gezondheidszorg voor buitenlanders te inventariseren en met adviezen aan de minister te komen voor oplossingen.

De Interdepartementale Werkgroep Buitenlandse Werknemers (ICBBW), die door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1975 werd ingesteld, had tot taak de minister te adviseren over de beleidsvorming ter bevordering van de werkgelegenheid in gebieden van herkomst van buitenlandse werknemers. Het merendeel van de leden van deze werkgroep was ambtenaar. Na het beëindigen van het REMPLOD-onderzoek kwam de werkgroep niet meer bij elkaar. De belangrijkste commissie is de Interdepartementale Commissie Beleid Buitenlandse Werknemers, een intern adviesorgaan onder voorzitterschap van Sociale Zaken. Deze commissie is bedoeld als equivalent van wat de ICBM voor Surinamers en Antillianen is: haar taak is coördinerend optreden ten aanzien van het beleid inzake buitenlandse werknemers en hun gezinnen en met betrekking tot vraagstukken die zich bij deze groep kunnen voordoen. De ICBBW stelt zich echter veel meer passief op dan de ICBM: haar voorzitter verklaart dat de commissie haar taak, gegeven het beleid in de officiële nota’s en gegeven de verdeling van verantwoordelijkheid voor de uitvoering onder de vakministeries, uitsluitend als een coördinerende opvat (Motief 1978, nr. 5). In de praktijk is niet duidelijk geworden, welke de resultaten van deze coördinatie tot nu toe zijn. Duidelijk is wel dat de ICBBW veel minder actief is dan de ICBM (zie Motief 1978, nrs. 4 en 5).

Ten slotte werd in mei 1978 door de minister van CRM de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM) ingesteld. De taken van deze adviescommissie hebben wij reeds eerder beschreven (zie II, 3). Schematisch zou men de advies- en coördinatiestructuur met betrekking tot beleid voor

buitenlandse werknemers als volgt kunnen weergegeven:

Schema beleidsadvisering en coördinatie



#### 4.4. Conclusies met betrekking tot het huidige beleid

Nemen wij de meest recente officiële beleidsstukken van de overheid (Nota Buitenlandse Werknemers; Memorie van Antwoord en Nota op het eindverslag) als uitgangspunt, dan moeten wij constateren dat de visie van de overheid op de problematiek erg eenzijdig en partieel is: de problematiek van de buitenlandse werknemers wordt hoofdzakelijk gezien vanuit de Nederlandse economie, vanuit de optiek van arbeidsvoorziening voor deze economie; maatschappelijke consequenties, zeker op lange termijn, worden volstrekt verwaarloosd. Dit laatste hangt samen met de veronderstelling, dat het verschijnsel arbeidsmigratie 'tijdelijk' zou zijn; tijdelijk zowel gezien vanuit de behoefte van de Nederlandse economie, als gezien vanuit de individuele migrant. Wij hebben in het voorgaande vele argumenten uit onderzoek en literatuur aangevoerd om beide veronderstellingen te verwerpen. Arbeidsmigratie blijkt in de praktijk (althans bij het tot op heden gevoerde beleid) op korte en middellange termijn niet stuurbaar: enerzijds blijkt de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten niet op een dergelijke termijn te beïnvloeden te zijn, omdat het ontstaan van deze vraag samenhangt met fundamentele en moeilijk te beïnvloeden processen in de Nederlandse economie en op de Nederlandse arbeidsmarkt; anderzijds blijken processen die samenhangen met en voortvloeien uit arbeidsmigratie (toenemende verblijfsduur en gezinshereniging, neiging tot permanente vestiging van grote groepen buitenlandse werknemers) niet goed stuurbaar zonder fundamentele rechten van deze categorie aan te tasten.

De doelstellingen van het huidige beleid weerspiegelen de bovengenoemde kijk van de overheid op de problematiek. Eerste doelstelling is 'een zo volledig en evenwichtig mogelijke werkgelegenheid, onder meer door het voeren van een arbeidsvoorzieningsbeleid, dat een adequate bezetting van arbeidsplaatsen helpt realiseren, waar onvermijdelijk door de werving van buitenlandse werknemers' (Memorie van Antwoord 1974, 3). De overheid verwacht echter op lange termijn negatieve gevolgen van arbeidsmigratie en stelt zich daarom tevens tot doel de werving tot het strikt noodzakelijke te beperken en te werken aan het overbodig maken van internationale arbeidsmigratie. Enerzijds tracht zij de vraag naar buitenlandse arbeiders te doen verminderen in Nederland, anderzijds

tracht zij het buitenlandse aanbod te doen verminderen door ontwikkelings-samenwerkingsprogramma's en internationale aanpak van de wereldarbeids-verdeling te stimuleren. Op zich zijn de laatste twee consistente lange-termijndoelstellingen; ze zijn echter in de beleidsdocumenten weinig concreet uitgewerkt en twijfels aan de haalbaarheid ervan zijn zeker niet ongegrond.

De doelstellingen welke betrekking hebben op de sociale positie van de buitenlandse werknemer in de Nederlandse samenleving vloeien direct voort uit de opvatting, dat arbeidsmigratie tijdelijk is en dient te zijn. Beperking van het aantal buitenlandse werknemers en hun verblijfsduur is daarbij een hoofddoelstelling. Voor zolang buitenlandse werknemers en hun gezinsleden in Nederland verblijven streeft de overheid naar 'integratie met behoud van eigen identiteit', waarbij beide begrippen niet of nauwelijks omschreven zijn en in de praktijk de inhoud ervan gekleurd wordt door de verwachting dat ze slechts tijdelijk hier zullen zijn. Op dit punt is van een lange-termijnvisie en daaruit voortvloeiende doelstellingen en fasering daarvan in termijnen geen sprake.

Bekijken wij de beleidsactiviteiten van de verschillende ministeries op hun terrein en de relatie ervan met het officiële beleid zoals geformuleerd in bovengenoemde beleidsstukken, dan zien wij discrepanties en tegengestelde tendensen. Met name op het ministerie van CRM is de gedachte gerijpt dat het grootste deel van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen feitelijk immigrant is geworden of zal worden; om deze categorie in de toekomstige Nederlandse samenleving een aanvaardbare plaats te laten innemen, dient een beleid gevoerd te worden om de geconstateerde achterstandspositie van deze categorie weg te werken voordat minderheidsvorming in de tweede en later generaties ongewenste gevolgen voor de Nederlandse samenleving zal krijgen. Een sterker accent op integratiebevorderende activiteiten daar waar mogelijk en op het scheppen van een gelijkwaardige rechtspositie en gelijke kansen, wordt daarom van groot belang geacht.

Op de beleidsterreinen van onderwijs en volksgezondheid lijkt een op integratie gerichte aanpak van de problematiek te overheersen; beleids-activiteiten voor zover aanwezig, zijn erop gericht diensten te verlenen binnen het in Nederland bestaande systeem en de categoriale benadering van de buitenlandse werknemer en zijn gezinsleden zien wij slechts in beperkte mate gehanteerd. De richting van de beleidsactiviteiten lijkt op deze beleidsterreinen echter vooralsnog meer ingegeven door efficiëntie-overwegingen (aparte voorzieningen voor deze categorie zijn te duur) dan door een beleidsfilosofie over achterstandsgroepen. De omvang van de beleidsactiviteiten en de hoeveelheid van toegewezen middelen bevestigen dit.

Volkshuisvesting lijkt, met haar duidelijke beleidsprioriteit voor alleenstaanden, en het ontbreken van een actief huisvestingsbeleid voor gezinnen van buitenlandse werknemers, vast te houden aan het officiële beleid gericht op een 'redelijke tijdelijke' inpassing.

Ten slotte volgen de ministeries van Sociale Zaken en Justitie het duidelijkst de officiële beleidslijnen van de Nota Buitenlandse Werknemers en de Memorie van Antwoord: het beleid van deze ministeries is er nog steeds op gericht de tijdelijkheid te bevorderen, buitenlandse werknemers slechts dáár in te zetten waar geen andere arbeidskrachten te vinden zijn. Een beleid vanuit een 'achterstandsfilosofie' uitgaande van een langdurig verblijf van het grootste deel van de buitenlandse werknemers en hun gezinnen, is er niet en voorzieningen die voor bijvoorbeeld Molukkers en Surinamers en Antillianen van kracht zijn om hen in een betere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te brengen, zijn voor buitenlandse werknemers afwezig.

Consistentie in beleid tussen de verschillende beleidsterreinen is afwezig, zo moeten wij concluderen. In de paragraaf rechtspositie hebben wij gezien hoe dit tot tegengestelde en tegenstrijdige tendensen leidt wat betreft de wetgeving rond de rechtspositie van de buitenlandse werknemer en zijn gezin.

Hoewel wij de relatie tussen beleid op nationaal niveau en dat op lokaal

niveau niet systematisch konden bestuderen, hebben wij toch op verscheidene plaatsen indicaties gevonden van discrepanties.

Vooraf de grote ruimte welke de huidige vreemdelingenwetgeving aan lokale beleidsuitvoerders geeft, leidt ertoe dat op lokaal niveau met verschillende maten gemeten kan worden. De inconsistentie in beleid op de verschillende terreinen op nationaal niveau zal ongetwijfeld hebben bijgedragen tot deze verschillen.

Op het terrein van huisvesting ziet men eveneens nogal wat variatie in wat op lokaal niveau gedaan wordt en initiatieven welke niet altijd parallel lopen aan wat op nationaal niveau aan beleid geformuleerd wordt. Het laat op gang komen van enige beleidsactiviteit vanuit het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het feit, dat de gemeente als eerste verantwoordelijke voor huisvesting wordt aangewezen, hebben bijgedragen tot de onoverzichtelijkheid die zich op dit terrein heeft ontwikkeld. Vooral de grote gemeenten in de Randstad, gemeenten met in het algemeen de grootste huisvestingsproblemen en de grootste toevloed van allochtonen, hebben in een aantal gevallen een lokaal beleid ontwikkeld dat weinig dekking meer vindt in het officieel geformuleerde beleid op nationaal niveau.

Ook op het terrein van de volksgezondheid ziet men lokale experimenten, zoals het aantrekken van artsen uit de landen van herkomst in een aantal plaatsen, die afwijken van het officieel op integratie gerichte beleid.

Gaan wij uit van de veronderstelling dat het grootste deel van de thans in Nederland verblijvende onderdanen uit de wervingslanden zich voor lange tijd of permanent in Nederland gevestigd heeft, dan moeten wij constateren dat het tot nu toe gevoerde beleid inadequaat geweest is. De ontwikkeling van de sociale positie van de buitenlandse werknemer in Nederland en zijn gezinsleden geeft weinig hoop voor de toekomst; bij gelijkblijvend beleid zijn grote problemen te voorzien; de problematiek van de tweede en latere generaties van de huidige buitenlandse werknemers, die momenteel al overduidelijk aanwezig is, zal scherpere vormen aannemen. Alleen een sterk interveniërend beleid op alle belangrijke maatschappelijke terreinen vanuit de constatering dat de maatschappelijke achterstand van deze groep opgeheven dient te worden, kan mogelijk de reeds in gang gezette processen ongedaan maken of vertragen.

Het officieel geformuleerde beleid tot op heden is méér geïnspireerd door economische en politieke wenselijkheden dan onderbouwd door feitelijke gegevens, onderzoek en literatuur. Systematisch verzamelen van een constante stroom van fundamentele gegevens omtrent buitenlandse werknemers en hun gezinnen vindt niet plaats. Wij beschikken slechts over een onregelmatige stroom van incidentele gegevens, zoals verblijfsvergunningen, arbeidsvergunningen en werkloosheidscijfers, en zelfs deze lijken nauwelijks gebruikt te worden. Significant is bijvoorbeeld de verwachting van het ministerie van O&W, dat het aantal buitenlandse kinderen op Nederlandse scholen niet (meer) zal toenemen, terwijl de cijfers van het CBS een dergelijke verwachting duidelijk tegenspreken.

In opdracht van de overheid uitgevoerd onderzoek is tot op heden gering geweest. De instelling in mei 1978 door de minister van CRM van de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM) weerspiegelt in elk geval de wens van dat ministerie om tot een beter onderbouwd beleid te komen.

De buitenlandse werknemer en leden van zijn gezin is tot op heden geen enkele vorm van inspraak of medezeggenschap gegeven. Hun rechtspositie ontzegt hen elke vorm van politieke medezeggenschap; omdat zij geen stemrecht hebben, zijn zij voor het Nederlandse politieke systeem een oninteressante categorie; inspraakorganen op gemeentelijk niveau ontbreken nog. Politieke pressie ten faveure van de buitenlandse werknemer komt dan ook vooral van de door CRM gesubsidieerde betaalde belangenbehartigers en actiegroepen, maar van beide kan men niet stellen dat ze de buitenlander 'vertegenwoordigen'. De zelf-organisatie van de buitenlander moet men voorlopig als zwak beschouwen.



## Literatuurlijst

- Aanbevelingen van de studiedagen 'Integratie en welzijnsbeleid mediterrane migranten', 19 en 20 april 1978 te Noordwijkerhout, (gestencild).
- Abadan-Unat, N., R. Keles, R. Penninx, H. van Renselaar, L. van Velzen, L. Yenisey 'Migration and Development; a study of the effects of international labor migration on Bögazliyan district'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD/Faculty of political Science, Ankara University, The Hague/Ankara, June 1976.
- Advies Gastarbeiders, NAR-rapport, nr. 43, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973.
- Advokatenkollektief, Utrecht. 'Bijstand blijft nog een gunst'. In: Motief, jrg. 3 (1977) nr. 6.
- 14e Algemene Volkstelling, 28 februari 1971. Deel I.B., niet-Nederlandse nationaliteiten. C.B.S., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978.
- Alma, W. 'Een buitenlander zocht gezondheid in Nederland — zijn wij in staat hem die te geven?' In: Tijdschrift voor Ziekenverpleging, jrg. 30 (1977) nr. 3 blz. 99—109.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Immigratie en minderheidsvorming, een analyse van de Nederlandse situatie 1945—1973'. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1974.
- Amersfoort, J. M. M. van, en H. van der Wusten 'Marokkaanse arbeiders in Nederland'. Sociaal Geografisch Instituut van de U.v.A., Publikatie nr. 1. Amsterdam, 1975.
- 'Arts-consulent moet buitenlanders bijstaan in de gezondheidszorg'. In: Welzijnsblad, jrg. 2 (1977) nr. 46, 9 december.
- Baelde-van Hugte, G. C. H., P. Ester, E. Hulsebosch-Heering en I. Zegers 'Wat doen we met de buitenlanders? Een evaluatie van het overheidsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers'. In: Beleid en Maatschappij, jrg. 2 (1975) nr. 12.
- Bagley, C. 'The Dutch plural society, a comparative study in race relations'. Oxford University Press, London, 1973.
- Beeliën, P. H. 'Buitenlandse werknemers horen thuis bij normale instanties'. In: De Werkgever, Den Haag nr. 17 (19 aug.) 1971, blz. 447—449.
- 'Beleidsnota Huisvesting Buitenlandse Werknemers', Werkgroep Huisvesting Buitenlandse Werknemers. Utrecht april 1976 (uitgebracht door het N.C.B.).
- 'Bepalingen inzake het verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers). Tweede Kamer, 1975—1976, 13682, nrs. 1—6.
- Berg-Eldering, L. van den 'Gezinshereniging voor Gastarbeiders'. In: Intermediair, Amsterdam, jrg. 9 (1973) nr. 1 (12 jan.) blz. 57—59.
- Berg-Eldering, L. van den 'Marokkaanse gezinnen en de politie'. In: Algemeen Politieblad, jrg. 125 (1976) nr. 20, blz. 507—509.
- Berg-Eldering, L. van den 'Marokkaanse gezinnen in Nederland'. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1978.
- 'Bevolking en Welzijn in Nederland'. Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, vastgesteld te Leidschendam, december 1976. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- Boumans, J. A. Th. 'Nota buitenlandse werknemers en ontwerp wet arbeid buitenlandse werknemers'. In: Sociaal Maandblad Arbeid, jrg. 32 (1977) nr. 4 (april) blz. 262—272.
- Bouthillier, Chr. 'Het tolkencentrum, een nieuw soort hulpverlenende instantie'. In: Medisch Contact, jrg. 32 (1977) nr. 16.
- Bouwman, M. 'Onze gezondheidszorg is een vreemd bed, problemen rond het ziek-zijn van buitenlandse werknemers'. In: T.M.W., jrg. 31 (1977) nr. 9.
- Bovenkerk, F. 'Gastarbeid, terugkeer en ontwikkelingssamenwerking: een kritische inventarisatie van gangbare opvattingen en beleidsvoorstellen op korte termijn'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1974.
- Bovenkerk, F. 'Rasdiscriminatie op de Amsterdamse arbeidsmarkt'. In: Sociologische Gids, jrg. 24 (1977) nr. 1—2, blz. 58—75.
- Bovenkerk, F. en L. M. Bovenkerk-Teerink 'Surinamers en Antillianen in de Nederlandse pers'. Anthropologisch-Sociologisch Centrum, Amsterdam, 1972.
- Bovenkerk, F. 'Omdat zij anders zijn; patronen van rasdiscriminatie in Nederland'. Boom, Meppel, 1978.
- Breed, H. M. 'De ruimtelijke spreiding van mediterrane in Haarlem'. Dienst Economische Zaken van de Gemeente Haarlem, 1975, 29.
- Bregman, C. 'Commentaar op de regeringsnota buitenlandse werknemers'. In: Maatschappelijk Welzijn, jrg. 22 (1970) nr. 3.
- Brouwers-Kleywegt, H. J., C. Martinelli en E. G. M. Nuijten-Edelbroek 'Italianen in Nederland; een onderzoek naar de mate van integratie van Italiaanse werknemers in Nederland'. Rotterdam, 1976.
- Brummelhuis, E. A. 'Gastarbeid à la carte; de gaarkeuken van de Nederlandse Overheid'. Uitgave van Ars Aequi, Utrecht, 1975.

- 'De buitenlandse arbeider in Nederland', deel I en II. Min. van C.R.M./N.V. v/h Nederlandse Stichting voor Statistiek. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1971.
- 'Buitenlandse Arbeiders, een economische verkenning'. Sociale en economische verkenningen, deel 2. Algemene Werkgevers-Vereniging, sept. 1969.
- 'Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie'. Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.
- Buskes, M., J. Coenen en J. Nabuurs 'Buitenlandse arbeiders en huisvesting'. Scriptie Sociale Academie 'De Dommel', 1978.
- 'Centraal Economische Plan 1975'. Centraal Planbureau, Den Haag, 1975.
- Dettingmeijer, R. 'Marcel van Dam blijft bij zijn vooroordelen'. In: Motief, jrg. 1 (1975) nr. 4.
- Dettingmeijer, R. 'Huisvesting buitenlanders kon beter door goed gebruik 'Nota van Dam''. In: Motief, jrg. 3 (1977) nr. 4.
- Dinçelek-Lettinga, J. 'Vier Marokkaanse mannen in één eengezinswoning'. In: Motief, jrg. 1 nr. 3, pp. 27/28.
- Danz, P. 'Van Dam vergeet relatie tussen alleenstaanden en gezinnen'. In: Motief, jrg. 1 (1975) nr. 2.
- Drewes, M. en J. Bakker 'Vormingswerk met buitenlandse jongeren'. In: Jeugd en Welzijn, jrg. 7 (1977) nr. 9, blz. 526-541.
- Duyvendak-Boot, G. W. 'Dilemma's vragen om een keuze; notities van een welzijnswerker bij een stichting voor buitenlandse werknemers'. In: Jeugd en Samenleving, jrg. 7 (1977) nr. 9.
- 'Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers'. Uitg. Centraal Planbureau, Den Haag, maart 1972.
- Elias, T. 'Gastonderwijs: een vriendelijk woord voor wat (vaak/soms) grondig scheef zit'. In: Het Schoolblad, jrg. 10 (1975) nr. 23 blz. 11-13.
- 'Emigrant workers returning to their home country'. International Management Seminar, Athens, October 1977, published by OECD, Paris, 1967.
- 'Enkele statistische gegevens betreffende de buitenlandse en binnenlandse migratie'. Stafbureau Statistiek van CRM. Statistisch Cahier, nr. 11, Rijswijk, 1971.
- Entzinger, H. B. 'Nederland Immigratieland? Enkele overwegingen bij het overheidsbeleid inzake allochtone minderheden'. In: Beleid en Maatschappij, jrg. 2/12, 1975.
- Entzinger, H. B. 'Return migration from West-European to Mediterranean countries'. W.E.P.-Working paper, nr. 13, I.L.O., Geneva, 1978.
- Eppink, A. 'De tweede generatie gastarbeiders (2); jeugd welzijnswerk en problemen van buitenlandse kinderen'. In: T.M.W., jrg. 31 (1977) nr. 9.
- 'Evaluatie huisvesting alleenstaanden en tweepersoons huishoudens; deel III, huisvesting buitenlandse arbeiders'. Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, I.V.A., K.H. Tilburg, 1977.
- Evers, B. 'Roolvinks visie: uitbuiting; enige kritische kanttekeningen in het bijzonder over de economische aspecten van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers'. In: Maatschappelijk Welzijn, jrg. 22 (1970) nr. 3.
- Eijsenring, A. I. 'Op weg naar een transculturele (ortho-)pedagogiek'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.
- Houte, H. van en W. Melgert (red.) 'Foreigners in our community'. Keesing, Amsterdam, 1972.
- 'Fragmenten uit de rijksbegroting 197.. (vanaf 1974) betreffende de positie van buitenlanders'. Utrecht, NCB-documentatie, nr. 1 (1974), nr. 4 (1975), nr. 5 (1976), nr. 8 (1977), nr. 9 (1978).
- 'Gastarbeid in Nederland'. Uitg. Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, sept. 1972.
- 'Gastarbeiders en gezondheidszorg', teksten van de voorlezingen op het gelijknamige congres, maart 1977. In: Medisch contact (1977) nr. 16 blz. 493-519.
- 'Gastonderwijs'. Maandblad uitgegeven door het min. O&W, Den Haag.
- 'Gemeentelijk beleid inzake migranten, inventarisatie en aanbevelingen'. Raad Europese Gemeenten, Maastricht, 1977.
- 'Gezondheidszorg en buitenlandse arbeiders'. Instituut Culturele Antropologie, R.U., Utrecht, 1975.
- Grasman, D. H. 'Huisvesting van buitenlandse werknemers in de E.G.'. Sociaal Maandblad Arbeid, jrg. 30 (1975) nr. 9 (sept.) blz. 534-538.
- Groenendijk, C. A. 'Van gastarbeider tot medeburger', inleiding gehouden op de studiedagen 'Integratie en welzijnsbeleid mediterrane migranten' op 19 april 1978 te Noordwijkerhout (gestencild).
- Groenendijk, C. A. en A. H. J. Swart 'De tewerkstelling van buitenlandse werknemers'. Nederlands Juristenblad, jrg. 51 (1976) nr. 10 (6 maart) blz. 317-343.
- Haar, E. S. van der, R. Metz, P. J. E. Roks, e.a. 'Over welzijn en gezondheid bij Turkse werknemers'. Instituut voor preventieve en sociale psychiatrie, publikatie nr. 19, Erasmus Univ., Rotterdam, 1975.
- Heemskerk, C. 'De (gast)arbeid'. Nesbic Bulletin, jrg. 6 nr. 10/11, Amsterdam, okt./nov. 1971.

- Heere, D. van, en H. Hidalgo 'Buitenlandse arbeiders in Rotterdam'. Uitg. Prot. Stichting ter bevordering van het bibliotheekwezen en de lektuurvoorziening, 1972.
- Heinemeijer, W. F., J. M. M. van Amersfoort, W. Ettema, P. de Mas, H. van der Wusten 'Weggaan om te blijven; gevolgen van gastarbeid op het Marokkaanse platteland'. S.G.I., Universiteit van Amsterdam, Amsterdam/Den Haag 1976.
- Hoekstra, M. en R. van der Meer 'Turkse patiënten: een onderzoek in een huisartsenpraktijk', 1977.
- 'Houdingen van Nederlanders t.a.v. etnische minderheidsgroepen in Nederland', onderzoek ter begeleiding van de IKOR-tv-serie 'Oordeel, vooroordeel, veroordelen...'. Hilversum; 1972.
- Huisvestingssituatie buitenlandse werknemers Breda'. Rapport voor de Stichting Bijstand Buitenlandse werknemers 'West Brabant', Breda, 1969.
- 'Huisvestingsnood van buitenlandse werknemers in Hilversum'. Rapport van de Open Werkgroep buitenlandse werknemers, mei 1970.
- 'Informatiebulletin Werkgroepen Buitenlandse Arbeiders'. Uitgave van de landelijk georganiseerde actie- en werkgroepen buitenlandse arbeiders, Leiden.
- 'Integratie en welzijnsbeleid', nota opgesteld in opdracht van de directievergadering van de stichtingen W.B.W.'s m.b.t. de integratieproblematiek van de buitenlandse werknemers en hun gezinsleden. N.C.B., Utrecht, september 1977.
- Kat, P. J. 'Grijze wolven infiltreren onderwijs met steun Turkse regering'. In: Motief, jrg. 2 (1976) nr. 11.
- Kayser, B. 'Manpower movements and labour markets'. O.E.S.O., Parijs, 1971.
- Kayser, B. 'Cyclically-determined homeward flows of migrant workers'. O.E.S.O., Parijs, december 1972.
- Keulen, A. van 'Ayse en de anderen; over de bi-culturele opvoedings- en onderwijssituatie van Turkse kinderen'. N.C.B., publikatie nr. 6, Utrecht, 1976.
- Keulen, A. van 'De tweede generatie gastarbeiders (1); onzekerheid beheerst buitenlandse jongeren'. T.M.W., jrg. 31 (1977) nr. 9.
- Keulen, A. van 'Bi-cultureel onderwijs aan Turkse kinderen'. In: Onderwijs en Opvoeding, jrg. 29 (1977) nr. 1.
- Kloosterman, A. M. J. 'Informatie en documentatie voor het onderwijs aan anderstaligen'. Amsterdam, 1977.
- Koelstra, R. W. 'Au travail dans la périphérie, une répêchage pour les régions moins favorisées en Tunisie'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD.
- Koelstra, R. W. en H. J. Tieleman 'Ontwikkeling of migratie; een onderzoek naar de mogelijkheden ter stimulering van de werkgelegenheid in minder ontwikkelde regio's van Tunesië'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1977.
- Kok, H. 'Nieuwe wet zorgt voor voltooiing van een deelmarkt'. In: Motief, jrg. 1 (1975) nr. 5.
- Kok, H. 'Prioriteiten welzijnsbeleid in discussie bij CRM en stichtingen'. In: Motief, jrg. 3 (1977) nr. 7.
- Kok, H. en R. Wiercx 'Integratie en welzijnsbeleid, babylonische beleidsdiscussie op torenhoog abstractieniveau; samenvatting van de 'nota integratie en welzijnsbeleid' van de stichtingsdirecteuren en 14 reacties daarop'. In: Motief, jrg. 3 (1977) nr. 10/11.
- 'Komentaar op de Memorie van Antwoord op het wetsontwerp Arbeid Buitenlandse Werknemers en de daarbij behorende Nota van Verbetering en van Wijziging'. Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken, Utrecht, 1976.
- 'Komentaar van de zeventien regionale stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers op de 'Nota Buitenlandse Werknemers, nota n.a.v. het eindverslag'. N.C.B., Utrecht, 1974, blz. 10.
- 'Komentaar van het Nederlands Centrum Buitenlanders en de 17 regionale stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers op de Memorie van Antwoord betreffende het wetsvoorstel 'Wet arbeid buitenlandse werknemers'. N.C.B., Utrecht, 1976.
- 'Komentaren rond het wetsontwerp Arbeid Buitenlandse werknemers'. N.C.B., Documentatie nr. 6, Utrecht.
- Kruyt, A. 'Justitiële bezwaren tegen Europees Sociaal Handvest'. In: Motief, jrg. 4 (1978) nr. 6.
- 'Leerlingen met buitenlandse nationaliteit bij het gewoon lager onderwijs per 16 januari 1975'. CBS 1976. Idem voor 1976 en 1977, Den Haag.
- 'Leven en werken in Nederland; een sociologisch onderzoek onder de Turkse werknemers in dienst bij de Nederlandse Spoorwegen'. Vervoersbond CNV, Utrecht, 1976.
- Linde, L. van der 'Boersma's Memorie van Antwoord: slechts minachting voor positie buitenlander'. In: Motief, jrg. 2 (1976) nr. 6.
- Lucassen, J., R. Penninx, L. van Velzen en A. Zwinkels 'Trekarbeid van de Middellandse-Zeelanden naar West-Europa'. SUN, Sunschift 84, Nijmegen, 1974.
- Mak, C. D. (red.) 'De vrouw in het gezin van de buitenlandse werknemer'; verslag van een colloquium van de Nationale Unesco Commissie te Helvoirt op 8-11 december 1976. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1978.
- Mak, G. 'Gastarbeid blijft een ongezond verschijnsel'; conferentie ILO/WHO. In: De Groene Amsterdammer (1975) 3 september, blz. 6.

- Marshall-Goldschwartz, A. 'The import of labour, the case of the Netherlands', Rotterdam University Press. Rotterdam, 1973.
- Mas, P. de 'La promotion d'emploi en milieu rural marocain: le Rif du Nord. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1978.
- 'Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag op de Nota Buitenlandse Werknemers', Tweede Kamer, 1973-1974, 10504, nr. 9 (maart 1974).
- Mik, G. 'Het buitenlandse werknemersbeleid; dilemma tussen bevolkingspolitiek en economische werkelijkheid'. In: Sociaal Maandblad Arbeid, jrg. 29 (1974) nr. 10 (okt.) blz. 602-608.
- 'Motief, tijdschrift voor wie ten dienste staat van buitenlanders'. Stichting Publicaties Buitenlanders, Utrecht.
- 'Nieuwsbrief Buitenlandse Werknemers'. Uitgave van de Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Buitenlandse Werknemers, Rijswijk, (t/m 1974).
- 'Nota naar aanleiding van het Eindverslag op de Nota Buitenlandse Werknemers', Tweede Kamer, 1974-1975, 10504, nr. 12 (27 sept. 1974).
- 'Nota Buitenlandse Werknemers', Tweede Kamer, 1969-1970, 10504, 14 jan. 1970. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1969.
- 'Nota Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens (Nota Van Dam)'. Tweede Kamer, 1974-1975, 13493, nrs. 1 e.v..
- 'Nota inzake de problematiek rond de vestiging van buitenlandse werknemers in Rotterdam (Nota De Vos)'. Nota van het Rotterdams gemeentebestuur, 10 oktober 1972 (Volgnr. 279E).
- Nijzink, T. 'Integratie als beleidsdoel voor overheid en welzijnswerk'. In: Motief, jrg. 3 (1977) nr. 8.
- 'The OECD and International Migration'. OESO, Parijs, 1975.
- 'Onderwijs aan anderstalige leerlingen in het Rijnmondgebied', beleidsnota; Openbaar Lichaam Rijnmond. Rotterdam, 1977.
- 'Onderwijs aan en scholing van migranten in Nederland'; Docinform 310. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Centrale Directie Documentatie. Den Haag, 1976.
- 'Onderwijs aan Turkse leerlingen in Almelo'. Beleidsnota van de afdeling Onderwijs van de Gemeente Almelo, 1977.
- 'Ongevallen bij buitenlandse werknemers in Nederland over 1968, 1970 en 1971'. Samenvatting uit een rapport van het Directoraat Generaal van de Arbeid te Voorburg. In: De Veiligheid, 48 (1972) nr. 12.
- Pabon, J. W. 'Tewerkstellingsmaatregelen moeten aantal buitenlandse werknemers gaan beperken'. In: Industrie-revu, Utrecht (1972) nr. 10 (11 mei) blz. 8.
- Paes, A. H. P. 'De eerste-lijns gezondheidszorg voor gastarbeiders'. In: Mozaïek (1976) nr. 27/28 blz. 85-97.
- Paine, S. H. 'Exporting workers, the Turkish case'; University of Cambridge, Occasional papers nr. 41, London, 1974.
- Penninx, R. 'Tunesië als ontwikkelingsland en land van emigranten, deel 1 t/m 5'. In: Nieuwsbrief Buitenlandse Werknemers, (1973) nrs. 1-5.
- Penninx, R. en H. van Renselaar 'A Fortune in Small Change; a study of migrants' workers attempts to invest savings productively through joint stock corporations and village development co-operatives in Turkey'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1978.
- Penninx, R. en L. van Velzen 'Belangengroepen bij beleidsvorming rond buitenlandse werknemers in Nederland'. In: Jeugd en Samenleving, jrg. 7 (1977) nr. 8.
- Penninx, R. en L. van Velzen 'A contribution to the theory of international labour migration; the export of manpower from a rural district in Central Turkey'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, mei 1977.
- Penninx, R. en L. van Velzen 'Internationale arbeidsmigratie; uitstoting uit thuislanden en maatschappelijke integratie in 'gastlanden' van buitenlandse arbeiders'. SUN-uitgeverij, Sunschrijf 124, Nijmegen, 1977.
- Penninx, R. en L. van Velzen 'Kastevorming in Nederland, Buitenlandse arbeiders in de Nederlandse economie: ontwikkelingen en beleid'. In: Te Elfder ure, (1976) nr. 21 blz. 231-263. Ook verkrijgbaar als NUFFIC-INWOO-REMPLOD uitgave.
- Perifeer, tweemaandelijks informatieblad van een aantal samenwerkende stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers', Utrecht.
- Popa-Radix, Mevr. 'De Werkgever', nr. 23 nov. 1971.
- 'Positie van de mediterrane werknemers in het Noord-Hollandse bedrijfsleven'. Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt Noord-Holland. Amsterdam, 1975, pp. 48.
- 'Positie van de mediterrane werknemer in de Noordhollandse samenleving'. Provinciale Commissie voor de Buitenlandse werknemers, Haarlem, 1976.
- Praag, C. S. van 'Het overheidsbeleid inzake allochtone groepen'. In: Verwey-Jonker, H. (ed.) 'Allochtonen in Nederland'. Ministeries van CRM. Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage, 1973 (2e druk).
- 'Rapport huisvesting buitenlandse werknemers, reacties en commentaren'. In: Nieuwsbrief Buitenlandse Werknemers (1970) nr. 5.
- Renselaar, H. C. van, R. Penninx, L. van Velzen 'Onderzoek Turkije 1974/75, conclusies en beleidsaanbevelingen'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1975.

- Rietbergen, D. 'Geïntegreerde gezondheidszorg voor buitenlanders ontbreekt'. In: *Motief*, jrg. 3 (1977), nr. 3.
- 'Segregatie in Rotterdam, een voor-onderzoek naar theorie, gegevens en beleid'. Stichting het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, dec. 1972.
- 'Sociaal en Cultureel Rapport, 1976'; Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1977 (zie vooral hoofdstuk 13, Migratie, minderheden, maatregelen).
- Solimene A. 'Dordt start avondschoon voor buitenlanders'. In: *Welzijnsblad*, jrg. 2 (1977) nr. 42, 11 nov..
- Smagt, W. van der 'Effekt bi-kultureel onderwijs hard aan onderzoek toe'. In: *Motief*, jrg. 2 (1976) nr. 3.
- Snow, C. E. (red.) 'Buitenlandse kinderen op Nederlandse scholen; onderzoek naar hun taalverwerving'. Instituut voor algemene taalwetenschap, Univ. van Amsterdam, Amsterdam, okt. 1977.
- Staa, drs. A. J. van der 'Het probleem van de buitenlandse arbeiders en het probleem van het bijbehorende overheidsbeleid'. In: Wentholt, R. (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland*, Leiden, 1967.
- Staa, drs. A. J. van der 'Nederland, buitenlandse arbeiders en het welzijn'. In: Verwey-Jonker, mevr. H., *Allochtonen in Nederland*. Min. CRM, Den Haag, 1971.
- Stroband, D. U. 'Gastarbeid en overheidsbeleid, enkele achtergronden'. *Maatschappijbelangen*, jrg. 139 (1974) nr. 10 (okt.) blz. 775-783.
- Swart, A. H. J. 'Vreemdelingenbeleid'. In: *Delikt en Delinkwent*, mei 1971.
- Swart, A. H. J. 'Tien jaar vreemdelingenwetgeving'. In: *Themis* (1977) nr. 4 blz. 322-338.
- Swart, A. H. J. 'De toelating en uitzetting van vreemdelingen'. Kluwer, Deventer, 1978.
- 'Terugkeerprojecten van buitenlandse werknemers'. Nederlands Centrum Buitenlanders, N.C.B.-dokumentatie, nr. 7, Utrecht, 1976.
- Theunis, J. 'Gastarbeiders-lastarbeiders'. *Brandnetel*, nr. 4, P. Brand, Hilversum, 1968.
- Toespraak van Prof. dr. A. Köbben op de studiedagen 'Integratie en Welzijnsbeleid mediterrane migranten' op 20 april 1978 te Noordwijkerhout, wordt gepubliceerd door N.C.B., Utrecht.
- Toespraak van dr. G. Hendriks, directeur-generaal van C.R.M. op de studiedagen 'Integratie en welzijnsbeleid mediterrane migranten' op 19 april 1978 te Noordwijkerhout, gestencild.
- Trebous, M. 'Migration and Development, the case of Algeria'. OESO, Parijs, 1970.
- Twist, K. van 'Gastarbeid ongewenst; de gevestigde organisaties en buitenlandse arbeiders in Nederland'. Uitg. In de Toren, Baarn, 1977.
- 'Een uitgebreid onderzoek naar de huisvestingssituatie van de buitenlandse werknemers in Tilburg'. Rapport van de Aktiegroep Buitenlandse Werknemers, Tilburg, 1970.
- Valkonet-Freeman, M. 'Etnische minderheden en de Amsterdamse woningdistributie, bericht 2 van onderzoek naar rasdiscriminatie in Nederland'. Doctoraalscriptie, Rijksuniversiteit Utrecht, Sociologisch Instituut, 1977.
- Velden, P. J. C. M. van de 'De positie van buitenlandse arbeidskrachten op de arbeidsmarkt in Nederland en andere Westeuropese landen, een beschrijvend literatuuronderzoek'. Min. CRM, Rijswijk, jan. 1971.
- Velzen, L. van 'International labour migration and development processes in Yugoslavia and Turkey, a trendreport'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, 1974.
- Verwey-Jonker, H. (red.) 'Allochtonen in Nederland; beschouwingen over de gerepatrieerden, Ambonezen, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, Chinezen, vluchtelingen en buitenlandse studenten in onze samenleving'. Min. CRM. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973.
- Visschers, P. G. C. 'Het onderwijs aan kinderen van buitenlandse werknemers'. N.C.B. publikatie nr. 2, Utrecht, 1976.
- Visser, L. 'De positie van de mediterrane werknemer in het Noordhollandse bedrijfsleven'. Economisch-Technologische Dienst voor Noord-Holland, Haarlem, 1976.
- 'Voorlichting gezondheidszorg buitenlanders, beeld 1977', Uitg. Bureau Voorlichting Gezondheidszorg Buitenlanders, Utrecht, 1977.
- 'Vreemdelingen binnen onze poorten'. In: *Trefpunt* (1977) nr. 4 blz. 133-134.
- 'Het vrije verkeer van werknemers en de arbeidsmarkt binnen de EEG'. E.E.G., Brussel, 1972.
- 'Welzijn ook voor buitenlandse werknemers; een zorg voor het gehele welzijnswerk?' Commissie Oriënteringsdagen voor bezinning op problemen van maatschappelijke achterstelling, Utrecht, 1976.
- 'Welzijnsblad'. Uitgave Stichting T.M.W., Haarlem.
- Wentholt, R. (ed.) 'Buitenlandse arbeiders in Nederland; een veelzijdige benadering van een complex vraagstuk'. Spruyt, Van Mantgem en De Does NV, Leiden, 1967.
- 'Wet arbeid buitenlandse werknemers, wet op de slavernij'. In: *Internationale Correspondentie*, jrg. 7 (1976) nr. 1 blz. 60-65.
- Wiercx, R. 'Nederlands Welzijnswerk voor buitenlanders'. T.M.W., jrg. 31 (1977) nr. 9.
- 'Woontoestanden en woonwensen van buitenlandse werknemers'. Stuurgroep Buitenlandse werknemers Hilversum, Hilversum, 1974.
- Wijnstra, J. M. 'Evaluatie van het onderwijs aan kinderen van migranten'. Schoolpedagogisch Centrum Heerlen, 1977.

Yap, Kioe Sheng. 'Remigratie, een bijdrage aan de economische ontwikkeling der herkomstlanden? Een geannoteerde bibliografie van recente literatuur'. NUFFIC-INWOO-REMPLOD, Den Haag, dec. 1975.

'Zwarte lijsten met slechte pensions in Rotterdam'. Aktie Komité Pro Gastarbeiders, 1970-71.

Zwinkels, A. 'De rechtspositie van de buitenlandse werknemer'. Doktoraal skriptie, Leiden, 1971.

## HOOFDSTUK 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken hebben we ons moeten beperken tot beschrijvingen van de sociale positie van en het Nederlands overheidsbeleid ten aanzien van de drie grootste categorieën etnische minderheden binnen de Nederlandse landsgrenzen: buitenlandse werknemers en hun gezinnen, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en Molukkers. Te zamen omvatten deze drie categorieën naar schatting zo'n 380.000 in Nederland verblijvende personen. Andere, veel minder omvangrijke categorieën, waarvan sommige wel (vluchtelingen en woonwagenbewoners) en andere niet zozeer onderwerp van systematisch beleid van de overheid vormen (Chinezen bijv.) moesten hier buiten beschouwing blijven. Dat zelfde geldt voor de grote groep van buitenlandse werknemers uit niet-mediterrane landen (Duitsers, Belgen enz.). De conclusies die hieronder getrokken worden gelden bijgevolg in eerste instantie voor de in deze studie behandelde categorieën.

### **Typering van het na-oorlogse beleid ten aanzien van etnische minderheden**

#### *1. De fictie van de tijdelijkheid en het ontbreken van lange-termijn-denken in het beleid*

Op het eerste gezicht lijkt een gemeenschappelijke noemer voor het na-oorlogse beleid ten aanzien van minderheden in Nederland te ontbreken. We zien verschillende beleidsactiviteiten, vaak ook nog uitgevoerd door verschillende ministeries ten aanzien van verschillende groepen die op steeds andere tijdstippen om uiteenlopende redenen en motieven naar Nederland zijn gekomen.

Bij nadere bestudering blijkt er echter wel degelijk een gezamenlijke noemer schuil te gaan achter deze verschillen.

Een uiterst belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse beleid van na de Tweede Wereldoorlog is geweest, dat Nederland een overbevolkt land was en geen immigratieland kon en mocht worden. Van een consequent bevolkingsbeleid mag dan, achteraf geconstateerd, weinig sprake zijn geweest, in de na-oorlogse jaren heeft deze theoretische notie of, beter gesteld, deze norm, een belangrijke rol gespeeld. Achttieve bevordering van emigratie en een actieve inspanning om de politieke migratie vanuit het zelfstandig geworden Indonesië tot het uiterste te beperken (onmogelijk maken van de overkomst naar Nederland was politiek niet haalbaar) waren daarvan de gevolgen-(Surie 1973, 47–110; Van Amersfoort 1974, 86–100). Voor zover er toch groepen naar Nederland kwamen (repatrianten en Molukkers) werd hun komst als tijdelijk gezien en bestempeld. Voor wat betreft de Molukkers sloot dit idee van tijdelijk verblijf aan bij de wensen van het grootste deel van deze groep en leidde het tot het zeer lang handhaven van de tijdelijkheidsfictie in het beleid, zoals wij dat in hoofdstuk 2 hebben beschreven. Maar ook voor wat betreft de repatrianten werd aanvankelijk gedacht aan en gezocht naar een uiteindelijke bestemming 'elders' voor (een deel van) deze groep. De wensen en de oriëntatie van het grootste deel van de repatrianten bleken echter zó duidelijk en sterk gericht op (een toekomst in) Nederland, dat de overheid koos voor een actief integratiebeleid (Surie 1973, 47–110; Van Amersfoort 1974, 86–100).

De bindingen van deze groep repatrianten met groepen in Nederland bleken voldoende sterk om deze om te zetten in politieke druk ten gunste van een integratiebeleid met sterke inzet van middelen door de Nederlandse overheid. Dat dit integratiebeleid in betrekkelijk korte tijd kon slagen is enerzijds terug

te voeren op de in vele opzichten redelijk gunstige startpositie van de repatrianten, hun sterke oriëntatie op de Nederlandse samenleving en een grote inzet van het overheidsbeleid. Anderzijds is het belangrijk te constateren dat een periode van vrijwel constante bloei en expansie van de Nederlandse economie vanaf het midden van de jaren vijftig dat integratieproces sterk heeft vergemakkelijkt.

Die zelfde bloei en expansie en het ontstaan van de welvaartsstaat in Nederland heeft in de jaren zestig geleid tot de komst van buitenlandse werknemers naar Nederland. De behoefte van de Nederlandse economie aan deze buitenlandse werknemers kon alleen verenigd worden met het centrale uitgangspunt dat Nederland geen immigratieland kon zijn en mocht worden door ervan uit te gaan, dat deze arbeiders slechts tijdelijk in Nederland zouden zijn. Dat sloot aan bij de aanvankelijke overwegingen van de individuele migrant, bij de belangen van de landen van herkomst en werd dus uitgangspunt van beleid en bleef als zodanig tot op heden gehandhaafd. De feitelijke ontwikkeling lijkt echter de norm achterhaald te hebben.

De migratie uit Suriname en de Nederlandse Antillen geeft nog weer een andere vorm te zien van de tijdelijkheidsgedachte. Lange tijd (tot ongeveer 1965) is er geen sprake van enige vorm van beleid; de weinig omvangrijke migratie vóór 1960 geldt als een eenvoudig va-et-vient van studenten en een kleine elite en vormde als zodanig geen onderwerp van zorg. Toen de migratiestroom zich verbreedde en de component migranten met een lage sociaal-economische positie toenam, vond men nog weinig aanleiding om van de gebaande wegen af te wijken. Voor zover er beleid werd ontwikkeld, lokaliseerde zich dat in de welzijnssector, en uitsluitend daar, en de strategie en ingezette middelen op dat terrein verschilden niet van die welke voor bijvoorbeeld buitenlandse werknemers golden: een zekere mate van inpassing, maar met behoud van de eigen identiteit met het oog op eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Pas toen na 1974 de overheid een pakket van maatregelen ging nemen om de grote stroom uit Suriname vóór de onafhankelijkheid op te vangen, kon men voorzichtige geluiden horen in beleidsstukken, die erop wezen dat de verwachting van de tijdelijkheid van het verblijf van al deze migranten niet meer als uitgangspunt zonder meer genomen kon worden.

Het centrale uitgangspunt dat Nederland geen immigratieland is en mag worden en de daarmee samenhangende fictie van tijdelijkheid van het verblijf van de verschillende categorieën minderheden heeft vele consequenties gehad zowel voor de inhoud van het gevoerde beleid als voor de organisatorische inrichting van de uitvoering ervan en de inzet van middelen.

Inhoudelijk leidde de gedachte van tijdelijkheid tot een tweesporig beleid: een zekere inpassing en meefunctioneren in de Nederlandse samenleving werd noodzakelijk geacht voor zolang de leden van de categorie in Nederland zouden blijven. Deze inpassing of integratie stond echter niet in het perspectief van een lang of zelfs mogelijk permanent verblijf in Nederland en vereiste daarom ook niet die inzet van beleid en middelen zoals die destijds voor de categorie repatrianten ter beschikking werd gesteld. Beleid gericht op leden van deze minderheden in Nederland beperkte zich voornamelijk tot opvang en begeleiding vanuit de welzijnssector.

De houding van de overheid was passief en beleidsvorming had in sterke mate een ad-hoc-karakter: dáár maatregelen nemen waar problemen manifest geworden waren.

Pas de laatste jaren begint het besef op te komen, voor elk van de categorieën apart, dat rekening gehouden moet worden met een langdurige of zelfs permanente vestiging van het grootste deel van de minderheidsgroepen en dat er dus een lange-termijnbeleid gevoerd moet worden dat zich richt op de toekomstige positie van deze minderheden in de Nederlandse samenleving. Voor de Molukkers trok de overheid weliswaar bijna 20 jaar geleden de conclusie dat hun verblijf in Nederland van langere duur zou worden dan oorspronkelijk voorzien. Het merkwaardige is dat juist in de periode nadat deze



constatering werd gedaan, de beleidsbemoeyenis van de overheid in de jaren zestig sterk afnam, met uitzondering van de inspanning voor huisvesting. Met de recente nota over de problematiek van de Molukkers keren we weer terug naar een periode van intensievere en meer gecoördineerde beleidsinspanning op vele terreinen, als tenminste de voornemens van de overheid in de nota worden uitgevoerd.

Ook voor wat betreft de Surinaamse en Antilliaanse migranten vindt men in het beleid na 1974 en de beleidsnota van 1977 iets meer terug van de vraag op welke wijze deze groepen een plaats moeten krijgen in de Nederlandse samenleving vanuit de voorzichtige veronderstelling dat 'velen' zich permanent in Nederland zullen vestigen.

In het beleid ten aanzien van de grootste categorie, buitenlandse werknemers en hun gezinnen, is de discrepantie tussen de officiële uitgangspunten van het beleid en de feitelijke tendensen van steeds langer verblijf, toenemende gezinshereniging en permanente vestiging het grootst. In de welzijnssector en op het ministerie waaronder deze ressorteert, hoort men reeds langere tijd de roep om een afstemming van het beleid op feitelijke tendensen, maar de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Buitenlandse Werknemers met de minister van Sociale Zaken als beleidscoördinerend minister heeft daarop tot nu toe niet gereageerd.

## *2. Coördinatie bij beleidsvorming en -uitvoering*

Het binnenkomen van die categorieën in Nederland, die na de Tweede Wereldoorlog naar Nederland zijn gekomen, heeft plaatsgevonden op verschillende tijdstippen, om verschillende redenen en in verschillende golven. De migraties die een min of meer duidelijke politieke achtergrond hadden (repatrianten, Molukkers, Surinamers gedurende de laatste periode voor de onafhankelijkheid), kwamen steeds min of meer onverwacht. Ze konden niet worden tegengehouden, omdat dat politiek niet haalbaar, respectievelijk verantwoord zou zijn geweest. Migratiestromen met een economische achtergrond (gastarbeid) zijn ontstaan op uitdrukkelijke wens en naar aanleiding van behoeften vanuit Nederland.

Verband tussen deze verschillende stromen is nooit gelegd; een immigratiebeleid, als onderdeel van een bevolkingsbeleid, bestond niet en bestaat nog steeds niet. Het toelatingsbeleid voor buitenlandse werknemers hanteerde als norm voor toelating primair en vrijwel uitsluitend arbeidsmarktcriteria. Met maatschappelijke gevolgen van de migratiestroom en consequenties op lange termijn voor de bevolkingsontwikkeling werd niet of nauwelijks rekening gehouden.

Beleidsverantwoordelijkheid en coördinatie van beleid ten aanzien van de verschillende groepen kwam voor elke migratiestroom bij dat vakministerie te liggen dat verondersteld werd het meest direct te maken te hebben met de migranten. Voor buitenlandse werknemers werd dat het ministerie van Sociale Zaken. De problematiek van Surinamers, Antillianen en Molukkers kwam onder de coördinerende hoede van het ministerie van Maatschappelijk Werk, nu CRM. Kort geleden werd de beleidscoördinatie voor Molukkers daar weggehaald en ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, en om ten slotte de verbrokkeling nog sterker te tonen, kunnen we vermelden dat de coördinatie voor vluchtelingenbeleid bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt.

Coördinatie van beleid van verschillende vakministeries ten aanzien van één en dezelfde categorie is overigens op zich al een betrekkelijk recent verschijnsel. De Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen (ICBM) is het eerste voorbeeld van een interdepartementaal beleidscoördinerend lichaam en haar activiteit en werkwijze verdient zeker de aandacht. De Interdepartementale Commissie Beleid Buitenlandse Werknemers (ICBBW) in navolging van de ICBM opgericht

voor coördinatie van beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers heeft tot op heden niet veel meer dan een papieren bestaan geleid.

Consistentie en coördinatie in beleidsformulering en -uitvoering is bijgevolg voor deze categorie verreweg het minst aanwezig. Voor wat betreft het beleid ten aanzien van Molukkers is recentelijk een beleidscoördinerend orgaan, de Interdepartementale Commissie Beleidscoördinatie Molukkers (ICOM), opgericht met de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister.

Consistentie van beleid tussen nationaal niveau en lokaal niveau en de coördinatie tussen deze niveaus blijkt voor alle groepen problematisch te zijn. Belangrijkste oorzaak daarvan lijkt, dat beleidsvorming op nationaal niveau zeer lang passief geweest is; de overheid kwam pas dan tot beleidsformulering en activiteiten, wanneer vanuit één of verschillende gemeenten of regio's belangrijke problemen gesignaleerd waren. Vaak kregen ook lokale overheden verantwoordelijkheden toegeschoven, die zij zonder steun van de nationale overheid niet aankonden. Het huisvestingsbeleid voor buitenlandse werknemers is een duidelijk voorbeeld hiervan, maar ook op de terreinen van onderwijs en volksgezondheid voor bepaalde categorieën doen zich op regionaal en/of gemeentelijk niveau aanzienlijke problemen voor.

### *3. Wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van het overheidsbeleid*

In het algemeen gaat voor de in deze studie behandelde groepen de stelling op, dat de laatste jaren steeds minder systematische gegevens beschikbaar komen omtrent deze groepen, hun sociale positie en de ontwikkelings-tendensen. Voor de Molukkers zien we dit verschijnsel het sterkste; na de opheffing van het Commissariaat Ambonezenzorg in 1970 zijn over deze groep nauwelijks nog gegevens, betrekking hebbend op de totale groep, beschikbaar gekomen. Gevolg is dat de schattingen waarmee men heden ten dage werkt, zelfs voor die gegevens welke voor beleid onontbeerlijk zijn, in feite gebaseerd zijn op gegevens van zo'n tien jaar geleden. De stroom van gegevens over buitenlandse werknemers en hun gezinsleden, en vooral de betrouwbaarheid ervan neemt af evenredig met de toename van de verblijfsduur. De categorie buitenlandse werknemers met een tijdelijke arbeids- en/of verblijfsvergunning neemt sterk af en de betrouwbaarheid van gegevens van de categorie met een permanente arbeidsvergunning en/of een vestigingsvergunning is veel geringer.

Deze laatste gegevens worden veel minder frequent aan controle onderworpen. Omtrent 'illegalen' is officieel niets bekend, aangenomen wordt dat het om duizenden buitenlandse arbeiders gaat. Wat betreft de migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen geldt, dat de stroom van gegevens altijd summier is geweest. De basis ervan was en is de statistiek van het migratieverkeer tussen Nederland en de landen van herkomst van deze migranten. Maar ook hier geldt, dat hoe langer het verblijf van de migranten in Nederland duurt, hoe minder betrouwbaar deze basis wordt. Over de omvang van in Nederland geboren kinderen van migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen, over huwelijken van deze migranten met autochtone Nederlanders enzovoort is geen systematisch materiaal aanwezig.

Wetenschappelijk onderzoek onder de minderheden in Nederland is nog schaars. Onderzoek onder Molukkers in Nederland op enige schaal en met een redelijke mate van generaliseerbaarheid is vooral de laatste tien jaart vrijwel afwezig; daarbij speelt de houding van de te onderzoeken groep zeker een belangrijke rol. Voor de buitenlandse werknemers en hun gezinnen zien we de laatste jaren enkele onderzoeksresultaten, maar in het licht van de omvang van de categorie en de bestaande problematiek is het totaal der resultaten nog fragmentarisch. Voor wat betreft de migratie uit de West heeft het onderzoek zich tot nu toe vooral gericht op de migratie zelf en de oorzaken daarvan in de landen van herkomst en nog weinig op de positie en problematiek van de migranten in Nederland.

De interesse van de overheid in onderzoek onder minderheden ten behoeve

van een betere beleidsvoering concentreert zich in belangrijke mate binnen enkele vakministeries. Met name het ministerie van CRM, dat geconfronteerd werd met de maatschappelijke gevolgen van de immigratie en met de problematiek die deze immigratie oproep, heeft een aantal onderzoeken laten verrichten. Op dat ministerie leefde ook de behoefte om te komen tot een betere programmering van onderzoek met betrekking tot minderheden, waarbij evaluatie van het beleid in het algemeen en beleidsinstrumenten in het bijzonder een belangrijke plaats zou moeten krijgen. De instelling van de Adviecommissie Onderzoek Culturele Minderheden vloeide voort uit deze behoefte.

#### *4. Inspraakmogelijkheden in beleid voor minderheden zelf*

De recente democratiseringstendens, gepaard gaande met de opkomst en de bloei van inspraak- en medezeggenschapsinstituten en -procedures in bijna alle sectoren van de Nederlandse samenleving, is vrijwel aan de minderheden voorbijgegaan. Het uitgangspunt van de tijdelijkheid van hun verblijf heeft daar waarschijnlijk wel toe bijgedragen. Voor een groot deel van de Molukkers en vrijwel alle mediterrane werknemers gold bovendien dat zij vreemdelingen of statenlozen waren met een kwetsbaardere rechtspositie dan Nederlandse staatsburgers. Wat betreft de categorie buitenlandse werknemers heeft deze combinatie van beleidsuitgangspunten en de status van vreemdeling voorkómen dat het begrip inspraak in beleidsstukken genoemd wordt.

We moeten hier echter direct aan toevoegen, dat realisering van inspraak en medezeggenschap voor minderheden geen eenvoudige zaak is. Zelforganisatie op enige schaal hebben we alleen bij de Molukse minderheid aangetroffen. Het was ook deze minderheid die als eerste een inspraakorgaan, zij het met een beperkte reikwijdte, gerealiseerd zag. Voor Surinamers en Antilliaanse Nederlanders en voor mediterrane werknemers werpen de betaalde belangenbehartigers in de welzijnssector en actiegroepen zich op als vertolkers van standpunten van deze categorieën. De ICBM heeft voor betaalde belangenbehartigers plaatsen ingeruimd in haar adviserende werkgroepen. Voor buitenlandse werknemers bestaat in het geheel geen formeel inspraakkanaal, afgezien van incidentele hoorzittingen rondom een nieuwe beleidsnota.

#### **Gegevenheden voor een toekomstig minderhedenbeleid**

##### *5. Minder gunstige economische omstandigheden in Nederland als gegeven voor toekomstig beleid*

De stand en ontwikkeling van de economie van een land dat migranten opneemt, bepaalt in sterke mate mede de mogelijkheden die deze migranten in hun nieuwe situatie kunnen benutten en daardoor de sociale positie van deze migranten. Nederland kent de recente voorbeelden van de Chinese zeelieden, die tussen de twee wereldoorlogen bij het ineenstorten van de zeevaart in Nederland strandden en in de dertiger jaren de meelijwekkende 'pinda-chinees' vormden. Na de Tweede Wereldoorlog kwam deze zelfde groepering echter in het kielzog van het economisch herstel sterk terug als de gerespecteerde restauranthouder (zie van Heek 1936 en Vellinga en Wolters 1966). De snelle integratie van de grote groep repatrianten uit Nederlands-Indië is eveneens, zoals alle schrijvers vermelden, niet in de laatste plaats te danken geweest aan de sterke expansie van de Nederlandse economie in de tijd na hun komst.

Aan het tijdperk van bijna continue expansie van de Nederlandse economie lijkt sinds 1972 (voorlopig?) een einde gekomen te zijn.

De groei van de economie is sterk verminderd en, wat belangrijker is, de werkgelegenheid neemt af. Selectieprocessen op de arbeidsmarkt zijn ontegenzeggelijk toegenomen en diegenen die de slechtste startpositie hebben vallen het eerst uit. Juist de leden van etnische minderheden, wier zwakke concurrentiepositie we in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig hebben

beschreven, behoren tot de zwakste groepen. Voor de categorie buitenlandse werknemers komt daar nog bij, dat hun rechtspositie in Nederland bijzonder zwak is.

Een verregaande verzwakking van de concurrentiepositie van deze minderheden op een fundamenteel terrein als de arbeidsmarkt in een tijd van ruim aanbod van arbeid heeft gevolgen op andere terreinen. De spiraalvormige processen, die zich ook in betere tijden min of meer manifesteren, worden dan versterkt; de slechte startpositie leidt tot een marginale positie op de arbeidsmarkt of zelfs tot langdurige werkloosheid. Met het geringe inkomen uit deze arbeid of uitkering is men aangewezen op de goedkoopste vorm van wonen, hetgeen leidt tot concentratie in de oude stadswijken. Op scholen in deze wijken ziet men een sterke concentratie van buitenlandse en Nederlandse probleemkinderen, waardoor bijna onvermijdelijk het niveau van onderwijs te lijden heeft en de kansen voor stijging van de tweede generatie via het onderwijs zeer gering worden. Dit is slechts een gestileerd voorbeeld; in de voorgaande hoofdstukken hebben we op vele plaatsen elementen van dit spiraalvormig proces aangeduid. Het leidt tot verscherpte segregatie en versnelde minderheidsvorming in de betekenis die Van Amersfoort eraan geeft (Van Amersfoort 1974, 37).

De conclusie uit bovenstaande constatering kan niet anders dan een politiek erg onaangename zijn. Hoe slechter het gaat met de Nederlandse economie en daarmee met de kansen en mogelijkheden voor leden van minderheden, hoe sterker interveniërend het overheidsbeleid dient te zijn en dus hoe meer middelen de overheid daarvoor zal moeten reserveren, wil de overheid minderheidsvorming tegengaan. Tot op heden is in het beleid echter weinig terug te vinden van het besef dat de problematiek inderdaad urgent is. In het beleid voor buitenlandse werknemers ziet men zelfs eerder het tegenovergestelde.

#### *6. De omvang van de etnische minderheden*

Het voorgaande kan niet los worden gezien van de huidige omvang en de te verwachten groei van de etnische minderheden in Nederland. Hoe weinig ook met zekerheid te zeggen valt over het proces van stigmatisering van een minderheidsgroep en de verhouding tussen fysiek herkenbare minderheden en de meerderheid der autochtone bevolking, algemeen wordt aangenomen dat het getalsmatige aspect een belangrijke rol speelt. We gaan uit van het gegeven dat terugkeer naar het land van herkomst bij alle behandelde groepen gering is, en van de veronderstelling dat het grootste deel van de nu in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen in Nederland zal blijven. Dan rijst de vraag óf en zo ja waar vandaan we een groei van de huidige omvang te verwachten hebben. In elk geval moet gerekend worden op een relatief hoge vruchtbaarheid van migrantengezinnen uit de Middelandse-Zeelanden en uit Suriname en de Nederlandse Antillen gedurende het komende decennium. Getalsmatig zal dat voelbare gevolgen hebben, daar in elk geval bij de mediterrane werknemers de vruchtbare leeftijdscategorieën sterk oververtegenwoordigd zijn in Nederland. Daarnaast is het te verwachten dat gezinshereniging van buitenlandse werknemers voorlopig zal blijven doorgaan; het tempo daarvan zal mede afhankelijk zijn van de mogelijkheden daartoe in Nederland en daarom mede van het gevoerde beleid.

Ten slotte rijst de vraag naar de mogelijkheden van nieuwe immigratiestromen, die tot nieuwe minderheden of tot versterking van de thans aanwezige minderheden kunnen leiden. Het te voeren beleid ten aanzien van werving van buitenlandse werknemers, afhankelijk van ontwikkelingen in de Nederlandse economie of op de Nederlandse arbeidsmarkt, is een zeer belangrijke factor. Daarover kunnen we slechts speculeren.

De verplichtingen die Nederland heeft aangegaan in het kader van de Europese Gemeenschappen (het vrije verkeer van arbeidskrachten), zouden mogelijk tot nieuwe migratiestromen kunnen leiden. De mogelijke overkomst

van leden van minderheidsgroepen in Groot-Brittannië naar Nederland is bij de toetreding van dat land tot de EEG korte tijd in discussie geweest. Hervatting van de migratiestroom vanuit Italië naar het noorden behoort eveneens theoretisch tot de mogelijkheden. Of dergelijke migratiestromen op gang zullen komen, en in welke mate, zal afhangen van de economische ontwikkelingen en arbeidsmarktperspectieven binnen de Europese Economische Gemeenschap.

Een op korte termijn meer voor de hand liggende mogelijkheid tot versterking van minderheden in Nederland ligt op de Nederlandse Antillen. Van 1975 tot en met 1977 lag het migratiesaldo tussen Nederland en de Nederlandse Antillen op ongeveer 2300 per jaar.

In de ICBM-nota van 1977 werd nog gesproken van een schatting van 18.500 Antillianen in Nederland; in een aanvullende brief van de minister van CRM van 30 mei 1978 wordt in een statistische bijlage een cijfer van ruim 25.500 personen gegeven (informatieblad, nr. 11, 1978). Men kan aan de hand van de migratiesaldi sinds 1970 niet anders concluderen, dan dat deze migratie sterk groeit. In de literatuur wordt, zoals we hebben gezien, nogal lichtvaardig geoordeeld over de mogelijkheden van een versterking van deze migratiestroom en een herhaling van wat er in Suriname gebeurde vóór de onafhankelijkheid. Een belangrijk argument is daarbij, dat de Antilliaanse samenleving sterk gericht zou zijn op andere landen dan Nederland.

De vraag is echter of kansen en mogelijkheden in andere landen in een periode van laagconjunctuur wel zo eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. Hoe minder dat het geval blijkt, hoe sterker men waarschijnlijk geneigd zal zijn alsnog naar Nederland te komen, waar men tenminste de status van volwaardig burger, met alle rechten daaraan verbonden, geniet.

Gezien de sociale positie van minderheden in Nederland, het tot op heden door de overheid gevoerde beleid en gezien enkele fundamentele gegevenheden, waarmede het toekomstig beleid te maken zal hebben, komen wij tot de formulering van de volgende aanbevelingen voor verdere studie. De formulering van deze aanbevelingen is niet zozeer vervat in termen van concrete onderzoeksvoorstellen alswel de aanduiding van terreinen waarop eerst verdere studie dient plaats te vinden alvorens tot aanbevelingen voor een nieuw beleid gekomen kan worden.

### *7. Migratiebeleid, bevolkingsbeleid en minderhedenbeleid*

De les van de na-oorlogse immigratie zoals we die in 1. hebben samengevat, moet zijn, dat de overheid het zich niet meer mag permitteren om op min of

\*) In een eerder door de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitgebracht rapport (Internationale Migratie 1976) werd geadviseerd om een aantal taken die bij een dergelijke gecoördineerde beleidsvorming en beleidsafstemming vooraf verricht dienen te worden, onder te brengen bij een op te richten 'afdeling migratie' binnen het Sociaal Cultureel Planbureau. Deze aanbeveling is echter niet gevolgd. De drie taken van deze afdeling migratie van het SCP zouden moeten omvatten:

- 1) het analyseren van de huidige migratie en het maken van prognoses van haar verloop in de onmiddellijke toekomst;
- 2) onderzoek gericht op migratie op lange termijn en het ontstaan van nieuwe migratiebewegingen;
- 3) het leveren van een bijdrage tot verantwoorde beleidskeuzen.

meer onverwachte wijze geconfronteerd te worden met een nieuwe migratiestroom of een versterking van bestaande, die dan achteraf blijkt een nieuwe immigratiestroom te zijn. De noodzaak van een onderlinge afstemming van beleid ten aanzien van (het afremmen of stimuleren van) migratiestromen, bevolkingsbeleid, waarvoor in het rapport van de Commissie-Muntendam aanbevelingen worden gedaan (Bevolking en Welzijn 1976), en beleid ten aanzien van etnische minderheden lijkt evident.\*) Dat zou betekenen, dat bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van werving en toelating van buitenlandse arbeidskrachten niet meer overwegend of uitsluitend op de stand en ontwikkeling van de arbeidsmarkt zou mogen worden gebaseerd, maar dat daarbij alle relevante criteria vanuit bevolkings- en minderhedenbeleid een mede bepalende rol zullen spelen. Voor migratiestromen die op grond van door Nederland aangegane verplichtingen niet te voorkomen zijn, zou dat kunnen betekenen, dat deze migratiestromen bijtijds voorzien worden en dat adequate actie wordt ondernomen om deze in goede banen te leiden.

#### *8. De noodzaak van een lange-termijnbeleid met betrekking tot de sociale positie van minderheden in Nederland*

Als de veronderstelling, dat het grootste deel van de thans in Nederland verblijvende minderheden ook op lange termijn in Nederland zal verblijven en zich permanent zal vestigen, juist is (en we hebben veel materiaal aangedragen dat deze veronderstelling bevestigt), dan kan de overheid niet langer volstaan met een korte-termijnbeleid zoals dat ten aanzien van buitenlandse werknemers gevoerd wordt of een beleid dat slechts de korte en middellange termijn overziet. De overheid zal vanuit een wetenschappelijk onderbouwde visie op de minderhedenproblematiek uitspraken moeten doen, welke ontwikkelingen zij voor deze minderheden en voor de Nederlandse samenleving op lange termijn wenselijk acht en welke niet.

Een dergelijke explicitering van lange-termijn doelstellingen van minderheidsbeleid en de onderbouwing ervan is geen eenvoudige zaak; het vraagt een beredeneerd antwoord onder andere op de volgende kernvragen:

– Hoe stelt de overheid zich de Nederlandse samenleving in de toekomst voor, waarin een toenemend percentage van de bevolking niet-autochtoon is, en zich fysiek en (voorlopig) cultureel onderscheid van de autochtone bevolking? Theoretisch ligt het antwoord ergens tussen een doelstelling van volledige assimilatie en volkomen segregatie (apartheid), gemakshalve aannemend dat beide extremen niet aanvaardbaar geacht zullen worden. Tot op heden werd de slogan "integratie met behoud van eigen identiteit" gehanteerd, maar we hebben gezien dat een dergelijke vage gulden middenweg in de praktijk moeilijk te hanteren valt; in een perspectief van een lang of permanent verblijf van de migrant bijten de twee begrippen elkaar.

– Juist dit lange-termijnperspectief roept enerzijds de vraag op, tot op welke hoogte een samenleving (nieuwe) culturele verscheidenheid kan verdragen zonder zichzelf geweld aan te doen en anderzijds in welke mate en in welk tempo van de immigranten aanpassing aan die nieuwe samenleving kan worden gevraagd zonder henzelf geweld aan te doen.

– Gesteld dat bovenstaande vragen beantwoord kunnen worden dan rijst de vraag, in hoeverre ontwikkelingen door de overheid werkelijk beïnvloed kunnen worden in de door haar gewenste richting.

Beantwoording van deze vraag vereist een goed inzicht in de factoren en het gewicht van elk van de factoren die van invloed zijn op het opnemingsproces van allochtone groepen in een nieuwe samenleving.

#### *9. De noodzaak tot een strategiekeuze in het overheidsbeleid ten aanzien van minderheden en de relatie meerderheid versus minderheden*

Gesteld dat de overheid de veronderstelling dat het grootste deel van de thans in Nederland verblijvende minderheden zich hier permanent zal vestigen als

uitgangspunt neemt voor haar beleid, en gesteld dat daarbij als doelstelling zou worden geformuleerd, dat deze minderheden een gelijkwaardige positie binnen de toekomstige Nederlandse samenleving dienen te verkrijgen, dan zijn er verschillende strategieën denkbaar via welke een dergelijke doelstelling verwezenlijkt zou kunnen worden. Ideaaltypisch kan men twee modellen onderscheiden:

a. een op emancipatie gericht beleid, dat als primaire ingang de eigen identiteit kiest, de ontwikkeling daarvan, de ontwikkeling van zelforganisatie en belangenbehartiging in eigen hand.

Een emancipatie dus van het collectief in eerste instantie; dat collectief zou, wanneer een dergelijke emancipatie zou slagen, op het niveau van instituties (en niet zozeer op het niveau van het individu) geïntegreerd worden in het geheel van Nederlandse instituties;

b. een op emancipatie gericht beleid, dat als primaire ingang de integratie van het individu heeft. Door de overheid zou het begrip integratie dan geoperationaliseerd worden in enerzijds het openbreken van bestaande Nederlandse systemen ten behoeve van de individuele leden van minderheden in tenminste de "harde sectoren" van de samenleving (rechtspositie, arbeid, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg) zodat voor de individuele leden van de minderheden gelijke kansen en mogelijkheden aanwezig zijn; dat zou het voorwaarden scheppend deel zijn van de overheidstaak. Anderzijds dient de overheid dan een beleid te voeren dat erop gericht is de achterstand of de ongunstige startpositie van individuele leden van minderheden weg te werken, zodat gelijke kansen en mogelijkheden ook werkelijk benut worden.

De keuze van een strategie en de mate waarin voor één van deze ideaaltypen gekozen wordt, hangt nauw samen met de beantwoording van de kernvragen welke we in 8. gesteld hebben. De ervaring met het beleid tot op heden wijst naar onze mening eerder in de richting van de laatstgenoemde strategie als de meest wenselijke. De vraag zou dan zijn, welke elementen uit de eerstgenoemde benadering bruikbaar, of misschien tot op zekere hoogte noodzakelijk zijn bij de vormgeving van de laatstgenoemde strategie.

Bovenstaand onderdeel van het beleid heeft vooral betrekking op directe beïnvloeding van de sociale positie van de minderheden. Een strategie gericht op de verhouding allochtonen – autochtonen behoeft echter evenzeer overdenking. Tot op heden ging het beleid ervan uit, dat elke vorm van informatieverschaffing over en weer tussen meerderheid en minderheden zou bijdragen aan goede verhoudingen tussen beiden. Intussen is dat uitgangspunt aan twijfel onderhevig geworden. De vraag rijst dan welke wel bruikbare middelen de overheid, naast het voeren van een beleid dat als doel heeft structurele achterstanden van minderheden weg te werken, ter beschikking staan om de verhouding tussen allochtonen en autochtonen te beïnvloeden. Ook hier ligt een nog braakliggend, maar misschien vruchtbaar terrein voor verdere studie.

#### *10. Noodzaak tot gecoördineerde actie op verschillende beleidsterreinen en op verschillende niveaus*

De vraag of een lange-termijnbeleid beter voor elk van de minderheden apart gestalte gegeven kan worden, of dat een algemeen etnisch minderhedenbeleid de voorkeur verdient, hangt nauw samen met de vraag welke ontwikkelingen de overheid op lange termijn het meest wenselijk acht en met de keuze van de strategie. In deze inventariserende studie hebben we menigmaal geconstateerd dat de problematiek van de verschillende minderheden op verschillende beleidsterreinen vergelijkbaar is. De gemeenschappelijke problematiek die het migreren naar Nederland en het (over-)leven in die Nederlandse samenleving oplevert bij leden van verschillende etnische en culturele groeperingen is blijkbaar groter dan de problematiek die voortvloeit uit de onderlinge verschillen in taal, ras en cultuur. Dat is ook de reden geweest waarom er nooit sprake is

geweest van een Marokkaanse, Turkse, Portugese enzovoort minderheid, maar van de minderheid "gastarbeiders" of buitenlandse werknemers. De aspecten van verschillende cultuur kregen in het beleid slechts binnen de grotere categorie buitenlandse werknemers en dan nog slechts op enkele terreinen van beleid gestalte.

Zou de overheid kiezen voor een strategie zoals we die in 9. onder b. hebben geschetst, dan zal dat bij voorkeur tot een algemeen etnisch minderhedenbeleid leiden. Uiteraard laat dat de mogelijkheid open dat binnen zo'n algemeen minderhedenbeleid aandacht gegeven wordt aan specifieke cultuurverschillen voor zover die voor de betreffende beleidsterreinen relevant zijn.

Niet alleen de vraag naar de meerwaarde van een algemeen minderhedenbeleid dient echter nauwkeuriger onderzocht te worden; binnen het algemene beleid dient zeker ook de nodige aandacht besteed te worden aan de vraag op welke wijze een goede coördinatie tussen verschillende vakministeries, die elk hun specifiek deel van het beleid voor hun rekening dienen te nemen, gerealiseerd kan worden.

De inventarisatie heeft ons laten zien, dat het daar tot op heden aan schort; het duidelijkst in het beleid ten aanzien van buitenlandse werknemers.

Minder aandacht hebben we in deze studie kunnen wijden aan de coördinatie van beleid tussen nationaal niveau en regionaal en/of lokaal beleid; we hebben echter wel op een aantal terreinen terloops belangrijke knelpunten kunnen signaleren. Hier ligt een terrein voor verder onderzoek braak. Bij het bestuderen van deze problematiek zou zeker ook de vraag naar wenselijkheid en/of haalbaarheid van verregaande decentralisatie betrokken moeten worden.

Omtrent de organisatorische inrichting van de coördinatie van een nieuw lange-termijnbeleid ten aanzien van minderheden zijn recentelijk enkele suggesties gedaan. Een centrale coördinatie onder één bewindsman ligt voor de hand, wanneer voor een algemeen etnisch minderhedenbeleid gekozen wordt. Molleman (1978) zou de coördinatie graag in handen van de minister van CRM zien, waarbij hij als argument aanvoert dat het immers om problemen van samenlevingsopbouw gaat. Mijns inziens zijn er zowel inhoudelijke als historische argumenten om ervoor te pleiten, dat een "zwaarder" departement dan CRM de coördinatie op zich neemt; een reële aanpak van een algemeen minderhedenbeleid dient vooral te steunen op beleid op de "harde" maatschappelijke terreinen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt dan een beter alternatief. Het argument dat daarmee een directe lijn van nationaal naar gemeentelijk niveau gegarandeerd zal zijn moet in het licht van het voorgaande zwaar wegen.

Een apart ministerie voor etnische minderheden is mijns inziens bepaald onwenselijk, omdat het eens te meer de "uitzonderlijke" plaats van de minderheden zou benadrukken en een op hoog niveau geïnstitutionaliseerde categoriale benadering zou impliceren.

#### *11. Noodzaak tot opening van kanalen voor politieke en maatschappelijke invloed voor minderheden*

Inherent aan het verschijnsel van een minderheid is, dat zij niet beschikt over efficiënte mogelijkheden en kanalen om macht uit te oefenen in de samenleving waarin zij zich bevindt. Van Amersfoort (1974) noemt dit als één van de criteria bij de definitie van een minderheid. Evenmin heeft de minderheid voldoende en efficiënte mogelijkheden voor inspraak in het beleid.

Machtsuitoefening binnen het bestaande Nederlandse politieke systeem wordt minderheden in Nederland (uitgezonderd Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders) ontzegd op grond van hun rechtspositie als statenloze burgers of vreemdelingen. Als niet-stemgerechtigden zijn zij voor Nederlandse politieke partijen dan ook niet interessant.

Binnen het economische machtssysteem heeft hun stem nauwelijks de mogelijkheid te klinken. Hun sociaal-economische positie is in het algemeen zwak en die Nederlandse instituties die de belangen van loontrekkender in het



algemeen en de sociaal zwaksten in het bijzonder zeggen te verdedigen, de vakbonden, hebben tot op heden weinig pogingen ondernomen immigranten in hun gelederen op te nemen en zich voor hun belangen sterk te maken.

Daarbij komt dat de mate van zelforganisatie binnen de minderheidsgroepen in het algemeen zwak blijkt te zijn (met uitzondering van de Molukkers). Gezamenlijk optreden van meerdere minderheidsgroepen voor eigen belangen-behartiging bestaat niet, of slechts incidenteel. In feite moeten we constateren, dat welzijnsstichtingen voor minderheden, bemand met leden van de minderheid zelf of Nederlandse zaakwaarnemers, zich als vrijwel enig instituut opwerpen als kanalen voor inspraak en politieke druk. Wat in de Nederlandse samenleving tegenwoordig de "vijfde macht" genoemd wordt, is dan voor minderheden het eerste en enige kanaal voor politieke druk en beïnvloeding geworden.

Het behoeft naar ons inzicht echter op korte termijn overdenking welke wegen voor de overheid openstaan om een dergelijke situatie te veranderen of veranderingen daarin te stimuleren. Een nieuwe overdenking van de rechtspositie van leden van minderheidsgroepen lijkt in ieder geval noodzakelijk. Het zoeken naar mogelijke andere en aanvullende wegen voor zekerstelling van effectieve invloed in de samenleving lijkt in het perspectief van langdurige of permanent verblijf van het grootste deel van de minderheid aanbevelenswaardig.

Daarmede zal de overheid waarschijnlijk een complicerende factor toevoegen aan het proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering.

Alleen al het schijnbaar tegenstrijdige gegeven, dat een groot deel van de minderheden het voornemen heeft terug te keren naar het land van herkomst, terwijl er toenemende tendensen tot steeds langer verblijf, permanente vestiging en vermindering van terugkeer te constateren zijn, staat voor complicaties garant.

## *12. De noodzaak tot cijfermatige en wetenschappelijke onderbouwing van beleid*

Wanneer een gecoördineerd algemeen etnisch minderhedenbeleid wenselijk en mogelijk geacht wordt, kan men niet om een gedegen cijfermatige en wetenschappelijke onderbouwing van zo'n beleid heen.

We hebben echter geconstateerd dat de stroom van cijfermatige basisgegevens voor elk van de hier behandelde groepen of in kwantiteit of in kwaliteit of in beide de laatste jaren afgenomen is.

Juist daarom lijkt het ons van het grootste belang de mogelijkheden van systematische verzameling van basisgegevens van en gedegen coördinatie van onderzoek onder etnische minderheden te bestuderen.

Interdepartementale samenwerking op dit punt lijkt noodzakelijk.

Beleidsvoering kan echter niet wachten tot voldoende gegevens en wetenschappelijk onderzoek voorhanden is; daarvoor zijn de problemen te urgent.

Een bijzonder punt van aandacht bij de bestudering van dit probleem is de discussie over de noodzaak tot bescherming van de privacy van personen in het algemeen en die van kwetsbare groepen als etnische minderheden in het bijzonder. Wanneer het argument van bescherming van de privacy van leden van minderheden een systematische verzameling van basisgegevens in de weg zou staan, wordt daarmede de mogelijkheid om een gefundeerd beleid te voeren ondergraven. Anderzijds moet de bescherming van de privacy, en zeker die van kwetsbare groepen, zeer ernstig genomen worden. Het lijkt daarom in dit verband noodzakelijk de mogelijkheden van optimale bescherming van privacy diepgaand te verkennen.

## Literatuurlijst

- Aanvullende brief op de nota: Positie van Migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn'. In: Informatieblad ICBM, nr. 11, juli 1978.
- Amersfoort, J. M. M. van 'Immigratie en minderheidsvorming, een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973'. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1974.
- 'Bevolking en Welzijn in Nederland'. Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk vastgesteld te Leidschendam 1976. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1977.
- 'Buitenlandse invloed op Nederland; internationale arbeidsmigratie'. Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1976.
- Heek, F. van 'Chineesche immigranten in Nederland'. Amsterdam, 1936.
- Heek, F. van 'De ontwikkeling van het Chineesche immigrantenprobleem in Nederland'. In: Mens en Maatschappij, jrg. 13 (1937) nr. 6.
- Molleman, H. 'Culturele Minderhedenbeleid in Nederland'. Gestencilde uitgave van de Tweede Kamerfractie Partij van de Arbeid, 's-Gravenhage, mei 1978.
- 'Positie van migranten uit Suriname in Nederland en het beleid op middellange termijn'. Ministerie van CRM, Rijswijk, 1977. Ook in: Informatieblad ICBM, nr. 9, mei 1977.
- Surie, H. G. 'De Grepatrieerden'. In: H. Verwey-Jonker (red.) 'Allochtonen in Nederland'. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973 (2de gewijzigde druk).
- Vellinga, M. L. en W. G. Wolters 'De Chinezen van Amsterdam'. Antropologisch-Sociologisch Centrum, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1971.

In de reeks 'Rapporten aan de Regering' zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974) \*
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975) \*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftientig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid. Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de reeks 'Vorstudies en Achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlands onderwijs (1975) \*

I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976) \*

G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976) \*

'Adviseren aan de Overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Dr. Ir. J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie; Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)

W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie; Verslag van een reeks van interviews (1978)

R. Gerritse: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming (1979)

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, telefoon 070-62 45 51.

Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het 'Mededelingenblad W.R.R.'.

Inlichtingen over het werk van de W.R.R. zijn verkrijgbaar bij het Bureau van de W.R.R., Plein 1813 no. 2, 's-Gravenhage, telefoon 070-61 40 31, tst. 4451.

\* Uitverkocht