

Integratie in perspectief

*Integratie van bijzondere groepen
en
van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw M.J.H. den Ouden-Dekkers, (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof.dr. H.P.M.

Adriaansens, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en de heer prof.dr. W. van Voorden

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 1998

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1998

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Integratie in perspectief

*Integratie van bijzondere groepen
en
van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*

Voorwoord

Op verzoek van het kabinet adviseert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in dit advies over bijzondere groepen. In de uitwerking is de nadruk komen te liggen op de integratieproblematiek van etnische groeperingen.

Het integratievraagstuk van etnische groeperingen zal in de toekomst door een voorziene verdubbeling van hen en een concentratie van achterstand in belang sterk toenemen. Dit is de reden dat de RMO zijn beleidsaanbevelingen op de langere termijn heeft geconcentreerd.

Het advies 'Integratie in perspectief' is zodanig geschreven dat het zelfstandig leesbaar is. Het is gebaseerd op informatie en analyses, die zijn opgenomen in het basisdocument 'Integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder'. Het basisdocument is als bijlage van het advies opgenomen. Ten behoeve van het advies heeft de RMO twee achtergrondstudies laten verrichten. Het betreft de studie 'De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief' van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies en de studie 'Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998' van Vrijbaan.

Voor het samenstellen van het advies is een groot aantal deskundigen geraadpleegd, die in een afzonderlijke bijlage worden genoemd. Op deze plaats dank ik hen voor hun inbreng.

De commissie die dit advies heeft voorbereid, bestond uit:

mevrouw drs. E.M. Vermeulen (voorzitter)
de heer dr. A.P.N. Nauta (raadslid)
de heer drs. J.Y.J. van Bemmelen (secretariaat)
mevrouw dr. Th.A.M. Graas (secretariaat)
de heer drs. F. Vos (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.

M.J.H. den Ouden-Dekkers
voorzitter

drs. F. Vos
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

o.	Samenvatting	6
1.	Inleiding	8
1.1	De adviesaanvraag	8
1.2	Opzet van het advies	8
1.3	Leeswijzer	8
2.	Bijzondere groepen	10
2.1	De traditionele benadering: doelgroep van beleid	10
2.2	De RMO-benadering: eigen voorwaarden	10
2.3	Vier voorwaarden	11
2.4	Toetsing van de voorwaarden bij bestaande doelgroepen	13
2.5	Conclusies	15
3.	Etnische groeperingen	16
3.1	Inleiding	16
3.2	De maatschappelijke positie	16
3.3	Een blik in de toekomst	17
3.4	Enkele conclusies	18
4.	Het overheidsbeleid: knelpunten en oplossingsrichtingen	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Een vergelijking met drie buurlanden	21
4.3	Uitgangspunten van het overheidsbeleid	22
4.4	Het algemene sociale beleid	24
4.5	Onderdelen van het integratiebeleid	26
4.6	Het asielbeleid	32
5.	Conclusies en aanbevelingen	36
5.1	Bijzondere groepen	36
5.2	Lange termijn: driesporenbeleid voor etnische groeperingen	37
5.3	Overige aandachtspunten en aanbevelingen voor de korte termijn	40
 <i>Bijlagen:</i>		
1.	Adviesaanvraag 'Marginalisering van bijzondere groepen'	43
2.	Geraadpleegde deskundigen	45
3.	Basisdocument Integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder	49

0. Samenvatting

Ter beantwoording van de adviesvraag *of bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van bijzondere groepen verwacht* kan worden, heeft de Raad een viertal voorwaarden van integratie geformuleerd. Een onvoldoende vervulling van een van deze voorwaarden kan een indicatie zijn dat men te maken heeft met een bijzondere groep.

1. Een bevredigende positie binnen de maatschappelijk centrale domeinen van arbeid en kennis. Hieruit vloeien weer andere voort die eveneens van belang zijn voor de mate van maatschappelijke integratie zoals inkomen en huisvesting.
2. Deelname aan (institutionele) bewegingen die ten doel hebben een groep te emanciperen en daar de positie van te verbeteren of te behouden. Het gaat hier om het gebruik dat mensen weten te maken van de bestaande institutionele wegen van politiek en directe belangenbehartiging.
3. Beschikbaarheid van persoonlijke relaties en een sociaal netwerk die iemand tot emotionele en materiële steun kunnen zijn.
4. Een zekere mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Hier wordt vooral gedacht aan lichamelijke, zintuiglijke en geestelijke beperkingen en aan chronische ziekte, waardoor zelfstandigheid en zelfredzaamheid sterk verminderen.

De Raad heeft deze voorwaarden toegepast op de traditionele doelgroepen. Op basis van deze vier voorwaarden heeft de Raad conclusies getrokken over de aard en mate van integratie van een aantal groeperingen. Deze bleken in het algemeen heterogeen van karakter te zijn en elkaar gedeeltelijk te overlappen. Binnen deze grote doelgroepen bestaan wel groeperingen die niet of onvoldedig geïntegreerd zijn of met uitsluiting bedreigd worden. Bij etnische groeperingen kunnen worden genoemd Marokkanen en Turken, zowel mannen als vrouwen, en jongeren van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, ouderen met een etnische achtergrond en vluchtelingen. Culturele voorwaarden zijn niet geformuleerd. Bij de *vormgeving* van beleid dient echter recht te worden gedaan aan culturele aspecten.

Op grond van bestaande bevolkingsprognoses mag verwacht worden dat Nederland in 2015 aanzienlijk meer allochtonen zal tellen dan nu. Vormden zij in 1995 bijna 8% van de bevolking, in 2015 zal het percentage allochtonen -afhankelijk van de gehanteerde berekeningsmethode- liggen tussen 12,2 en 14,5% van de bevolking. In 2015 vormt de eerste generatie nog steeds tweederde van het totaal aantal allochtonen. Dit hoge aandeel, dat vooral is veroorzaakt door een hoge immigratie, zal een negatieve invloed hebben op de toekomstige sociale integratie van deze groeperingen.

Het integratieproces van etnische groeperingen zal dus aan de ene kant voortgang vertonen, maar zal aan de andere kant doorkruist worden door de komst van relatief veel nieuwe immigranten. Deze ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat steeds een substantieel aandeel van hen op het gebied van

onderwijs en arbeid een ongunstige positie blijft innemen. Uitgaande van dit toekomstbeeld vindt de Raad het wenselijk dat er behalve een beleid gericht op integratie, ook een beleid moet zijn dat de niet geïntegreerde allochtonen helpt het hoofd boven water te houden. Men mag verwachten dat zij in de toekomst bij uitstek afhankelijk zijn van de sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat.

Gelet op de indringendheid en de omvang van deze problematiek op de lange termijn acht de Raad drie beleidsmaatregelen noodzakelijk. Alle drie beogen zij het belang van de etnische minderheden sterker door te laten klinken in het beleid.

1. het minderhedengezichtspunt in het algemeen sociaal beleid
Naar de mening van de Raad dient het etnisch gezichtspunt binnen het sociaal-economische en het sociale beleid sterker aan bod te komen. In de toekomst zullen de doelgroepen van het sociale beleid zich in toenemende mate concentreren bij de etnische groeperingen. De raad meent dat een sterkere institutionele profilering van het minderhedengezichtspunt bij de bepaling van dit beleid noodzakelijk is.

2. de vertegenwoordiging van allochtonen in besturen
De Raad acht het van belang dat allochtonen in toenemende mate vertegenwoordigd zijn (naast de vertegenwoordiging in politieke lichamen) in besturen van algemene instellingen op allerlei terrein. Daarbij gaat het om besturen van woningbouwverenigingen, van scholen en van instellingen op het gebied van (gezondheids)zorg en maatschappelijke dienstverlening. Een dergelijke vertegenwoordiging acht de Raad ook geboden in adviesorganen van de Rijksoverheid, werkgevers- en werknemersorganisaties.
De Raad is van mening, dat voor een grotere vertegenwoordiging van etnische groeperingen een cultuuromslag bij de huidige groep, veelal autochtone leidinggevenden, nodig is.

3. het belang van organisaties met etnische signatuur
Nederland is in beginsel een staat, waarbij de beleidsbepaling in nauw overleg plaatsvindt met het middenveld en waarbij groot belang wordt gehecht aan een breed draagvlak voor het te voeren beleid. De Raad acht het daarom wenselijk dat, als instrument voor integratie, de etnische organisatie een grotere rol gaat spelen. Hiermee kan de integratie van etnische groeperingen binnen de structuur van de nationale verzorgingsstaat vergroot worden.

1. Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

De Regering heeft aan de Raad vragen voorgelegd over de wijze waarop marginalisering kan worden voorkomen van bijzondere groepen en vooral van etnische groeperingen (zie bijlage 1). In dit advies beantwoordt de Raad de volgende vragen van het kabinet:

- *Verwacht de Raad bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van specifieke bijzondere groepen?*
- *Zijn er nieuwe strategieën nodig om belemmeringen die aan een stagnerende integratie ten grondslag liggen, weg te nemen en kan de Raad deze duiden?*
- *Welk overheidsbeleid acht de Raad daarbij nodig?*
- *Acht de Raad specifieke interventies wenselijk in het licht van het algemeen overheidsbeleid gericht op sociale cohesie, werkgelegenheid en armoede?*

Ook heeft de Regering in relatie met het bovenstaande nog vragen gesteld over de problematiek van asielzoekers. De Raad stelt zich voor deze vragen aan de orde te stellen in een later uit te brengen advies, tezamen met de Raad voor het openbaar bestuur.

1.2 Opzet van het advies

De Raad maakt in dit advies eerst een vergelijking van bijzondere groepen op grond van vier voorwaarden voor integratie. De term ‘marginalisering’ wordt in dit advies gebruikt in de zin van niet-geïntegreerd zijn.

Daarna gaat hij nader in op één van die bijzondere groepen, namelijk de etnische groeperingen. De Raad heeft gemeend er goed aan te doen het advies op hen toe te spitsen. De redenen voor deze keuze zijn de volgende.

- De tekst van de adviesaanvraag heeft sterker betrekking op etnische groeperingen dan op andere bijzondere groepen. In dit verband kan gewezen worden op de term ‘asielanten’ en op de verwijzing naar de landen van herkomst (zie bijlage 1).
- De achterstand van deze groeperingen op het gebied van onderwijs, arbeid en deelname aan grote belangenbevorderende organisaties is aanzienlijk. Bovendien gaat het om dusdanige grote groepen mensen, dat dit een groepsgewijze benadering rechtvaardigt.
- Ook het toekomstperspectief van etnische groeperingen rechtvaardigt speciale aandacht. Er moet namelijk gerekend worden met een blijvend grote stroom van migranten en een blijvend achterstandsprobleem.

1.3 Leeswijzer

Bij de beantwoording van de gestelde vragen gaat de RMO allereerst in op de inhoud van de term ‘bijzondere groepen’. Hij stelt zich de vraag wat nu precies deze bijzondere groepen zijn en waarin deze zich onderscheiden van

andere groepen burgers. De Raad gaat uit van een viertal voorwaarden aan de hand waarvan hij vaststelt welke groeperingen op het predikaat 'bijzonder' - in de zin van de adviesaanvraag- aanspraak kunnen maken. De Raad beseft dat de term bijzondere groep suggereert dat alle mensen, die tot zo'n groep gerekend worden allemaal dezelfde kenmerken en risico's hebben. Dat is juist niet het geval. De diversiteit binnen verschillende groepen neemt sterk toe. Ook maken mensen deel uit van verschillende groepen. Mede daarom zal de Raad verscheidene subgroepen onderscheiden.

Na deze opmerkingen over bijzondere groepen in het algemeen, spitst de Raad zijn advies toe op de etnische groeperingen in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt deze keuze beargumenteerd, mede aan de hand van de huidige en toekomstige maatschappelijke positie van deze groeperingen. Het huidige beleid voor integratie van etnische groeperingen en asielzoekers, de knelpunten daarin en de mogelijke oplossingen of oplossingsrichtingen worden geschetst in hoofdstuk 4. Daarbij wordt het Nederlandse beleid eveneens geplaatst in een internationale context. De Raad doet dit aan de hand van de studie van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) over de positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief, die in een afzonderlijke RMO-uitgave verschijnt. Ook is voor de beschrijving van het huidige beleid gesteund op de studie van Vrijbaan 'Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998'. In hoofdstuk 5 worden de vragen van de Regering beantwoord en worden conclusies en aanbevelingen opgesomd.

De tekst van dit advies steunt op het begeleidende 'Basisdocument integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder' (Bijlage 3). Daar wordt gedetailleerd op de materie ingegaan en worden ook de methodologische keuzen verantwoord. Geïnteresseerde lezers worden naar dit Basisdocument verwezen.

In verschillende fases van de voorbereiding van dit advies zijn deskundigen geraadpleegd. Een overzicht daarvan is opgenomen in bijlage 2.

2. Bijzondere groepen

2.1 De traditionele benadering: doelgroep van beleid

De tekst van de adviesaanvraag doet vermoeden dat bij de term ‘bijzondere groepen’ vooral gedacht is aan de zogenaamde doelgroepen, dat wil zeggen die groepen die expliciet onderwerp zijn van overheidsbeleid en overheidszorg. Er zijn veel van deze doelgroepen. Op ieder beleidsterrein is er een aantal te noemen, verband houdend met wat op die beleidsterreinen als normaal of problematisch geldt.

Een voor de hand liggende weg voor de RMO zou zijn geweest zich te richten op de traditionele doelgroepen van beleidsterreinen, die vanuit het oogpunt van integratie van belang zijn. Zo'n aanpak heeft echter ook bezwaren. Aan de ene kant kan men er niet zeker van zijn dat alle werkelijke bijzondere groepen ook als zodanig herkend en erkend zijn. Het duurt immers enige tijd voor een groep als doelgroep van beleid wordt erkend. Aan de andere kant kunnen er bijzondere groepen zijn die de status ‘doelgroep van beleid’ niet meer verdienen, maar die door normale traagheidsverschijnselen of op grond van bestaande belangen niet van de lijst worden afgevoerd.

Om aan beide bovengenoemde bezwaren tegemoet te komen, zou de Raad dus in theorie een benadering moeten kiezen waarin hij als het ware tabula rasa en los van de bestaande beleidspraktijk aan het werk zou gaan. Zo een benadering zou verrassende uitkomsten hebben kunnen opleveren. Zo'n werkwijze valt echter door zijn gecompliceerdheid en tijdrovendheid buiten de mogelijkheden van de Raad.

Daarom is gekozen voor een compromis, waarin weliswaar wordt uitgegaan van de belangrijkste bestaande doelgroepen van het sociale beleid, maar waarin deze groepen bovendien worden getoetst aan door de Raad zelf gehanteerde voorwaarden. Deze benadering kan in ieder geval tot resultaat hebben dat binnen het bestaande spectrum van doelgroepen (dat groot en verscheiden is en dat veel overlappingen kent) accenten kunnen worden gelegd en prioriteiten kunnen worden bepaald. Op voorhand is immers al duidelijk dat dit advies niet kan handelen over alle bijzondere groepen, maar dat een strenge beperking moet worden aangelegd om het project hanteerbaar te maken.

2.2. De RMO-benadering: eigen voorwaarden

Centraal bij de eigen voorwaarden van de Raad stond de overtuiging dat vermeden zou moeten worden mensen te snel tot een bijzondere groep te rekenen.

De Nederlandse samenleving bevindt zich immers in een periode van snelle verandering. De bevolking verandert naar samenstelling, verschillende segmenten staan ook in verschillende mate aan het moderniseringsproces bloot en er treedt een grotere en meer gecompliceerde structurele differentiatie op.

Hiermee zijn waarschijnlijk de belangrijkste elementen aangegeven die tezamen hebben geleid tot een veel breder spectrum van gedragswijzen en gedragsregels dan vroeger, kort gezegd: een grote culturele verscheidenheid. Waar algemeen geldende gedragsregels geringer in aantal en reikwijdte zijn geworden, bestaat ook meer ruimte voor alternatieven. Tegen de achtergrond van dit feit, zo meent de RMO, past behoedzaamheid bij het kenmerken van een groep mensen als 'bijzonder'.

Deze algemene relativering heeft echter ook grenzen. In de opdracht aan de RMO staat de bevordering van sociale integratie en het vermijden van marginaliteit centraal. Dit uitgangspunt blijft geldig ondanks de erkenning van de bestaande pluraliteit. Bijzondere groepen, vanuit het gezichtspunt van de Raad, zijn dan ook die groepen die marginaal en onvoldoende geïntegreerd in de pluriforme Nederlandse samenleving staan.

2.3 Vier voorwaarden

Maar waaraan, zo luidt de volgende logische vraag, is af te meten of mensen en groepen onvoldoende geïntegreerd zijn? Wat zijn met andere woorden de voorwaarden daarvoor?

Er moet naar de mening van de Raad aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, wil men van een geslaagde integratie binnen de Nederlandse samenleving kunnen spreken. Hij onderscheidt er vier.

1. Een bevredigende positie binnen de maatschappelijk centrale domeinen van arbeid en kennis. Wel of geen arbeid en onderwijskwalificatie zijn in de opvatting van de RMO de belangrijkste voorwaarden voor de mate waarin iemand geïntegreerd is in de Nederlandse samenleving. Hieruit vloeien weer andere voort die eveneens van belang zijn: inkomen en huisvesting om maar de meest belangrijke te noemen.
2. Deelname aan (institutionele) bewegingen die ten doel hebben een groep te emanciperen en daar de positie van te verbeteren of te handhaven, of meer algemeen de omgeving te beïnvloeden. Het gaat hier om het gebruik dat mensen weten te maken van de bestaande institutionele wegen van politiek en directe belangenbehartiging. Dit criterium heeft een aspect van 'invloed kunnen uitoefenen op eigen lot en omgeving' en is ook op te vatten als complement van het eerstgenoemde, in zoverre het daar een dynamisch karakter aan verleent.
3. Beschikbaarheid van persoonlijke relaties en een sociaal netwerk die iemand tot emotionele en materiële steun kunnen zijn.
4. Een zekere mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Hier wordt vooral gedacht aan de lichamelijke, zintuiglijke en geestelijke beperkingen, en aan chronische ziekte, waardoor zelfstandigheid en zelfredzaamheid sterk verminderen.

De keuze van juist deze vier voorwaarden voor integratie is uiteraard niet

toevallig en is ook niet typisch voor de Raad. Zij is gebaseerd op bestaande literatuur en op de adviezen van geraadpleegde deskundigen. De Raad verwacht dat zij een zekere communis opinio weerspiegelt.

Aan de keuze van integratie-voorwaarden vallen twee zaken op. In de eerste plaats wordt de overeenstemming van waarden en normen niet noodzakelijk geacht voor het bereiken van integratie. De Raad acht met andere woorden 'normatieve integratie' geen noodzakelijke voorwaarde voor wat hem als wenselijke integratie voor ogen staat. Hij is van mening dat de bestaande verscheidenheid van de Nederlandse bevolking en de ontstane culturele pluraliteit noodzaakt om over de algemene geldigheid van deze voorwaarde relativerend te denken. De Raad is overigens van mening dat bij *de uitvoering* van het beleid, het van wezenlijk belang is rekening te houden met de normen en waarden van de doelgroep.

In de tweede plaats valt op dat de gekozen criteria alle van 'objectieve aard' zijn, zij verwijzen naar iemands positie in de samenleving of zijn lichamelijke en geestelijke validiteit. Niettemin wordt sociale integratie ook bevorderd door een duidelijk subjectieve component, namelijk de mate waarin iemand zich verbonden voelt met de Nederlandse samenleving en zich daar gevoelsmatig op oriënteert. Overigens is een gemeenschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving moeilijk te realiseren voor bijvoorbeeld etnische groeperingen.

Toch is dit een maatstaf van andere orde. De vier objectieve voorwaarden dienen elk voor zich als minima te worden beschouwd en tekorten vormen aanleiding voor een gerichte beleidsinspanning. Gevoelsmatige betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving vat de Raad op als een begunstigende omstandigheid voor integratie; zij kan echter niet van ieder geëist of voor ieder nagestreefd worden, noch is zij op zichzelf voldoende.

De voorwaarden versterken elkaar vaak. Zo kunnen armoede en werkloosheid leiden tot het verlies van een ondersteunend sociaal netwerk; op dezelfde wijze als ook het ontbreken van een minimum aan zelfredzaamheid veelal samengaat met een geringere mobiliteit en een verschraling van het sociale netwerk. Een tekort aan zelfredzaamheid als gevolg van een lichamelijke of geestelijke beperking leidt meestal tot werkloosheid en een laag inkomen. Zij zijn overigens bij de beoordeling of er sprake is van een bijzondere groep alleen van belang indien zij een duurzaam karakter hebben en op substantiële aantallen mensen van toepassing zijn. Het gaat in laatste instantie om omstandigheden die als voldoende structureel en algemeen kunnen worden beschouwd.

Aan de hand van deze voorwaarden kunnen naar de mening van de Raad de belangrijke bijzondere groepen worden geïdentificeerd, tenminste vanuit het gezichtspunt van integratie en marginaliteit. Maar hij heeft niet de pretentie dat deze het gehele terrein bestrijken en rekening houden met alle afzonderlijke gevallen.

Zo zijn er groeperingen die in het algemene spraakgebruik als ‘bijzondere groep’ gelden, waarvoor beleid bestaat en die marginaal genoemd kunnen worden, maar op wie de gehanteerde voorwaarden niet direct van toepassing lijken te zijn. Men kan in dit verband denken aan de zogenaamde rand-groeperingen, een verzameling van heterogeen samengestelde groepen. De mensen die hiertoe zijn te rekenen, zijn om verschillende redenen (verslaving, psychische oorzaken), soms tijdelijk, in een kritische situatie terechtgekomen, vaak verbonden met dakloosheid en een zwerversbestaan. Een bijzondere positie nemen illegalen in. Zij bevinden zich in een bijzonder kwetsbare situatie: door de samenleving uitgesloten, zijn de wegen tot sociale integratie voor hen in formele zin geblokkeerd.

2.4 Toetsing van de voorwaarden bij bestaande doelgroepen

Na de vaststelling van de vier voorwaarden van integratie heeft de RMO in een tweede stap gezien welke positie bestaande ‘doelgroepen’ hebben.¹ Hierover is uitvoerig gerapporteerd in deel I van het basisdocument. Hier wordt volstaan met de presentatie van uitkomsten over enkele belangrijke groeperingen.

Opmerkelijk is de heterogeniteit van sommige grote en bekende doelgroepen en de overlappingsen tussen doelgroepen.

Een eerste doelgroep is ‘ouderen’. Bij hen is de inkomenspositie zeer verschillend, afhankelijk van het arbeidsverleden. Afhankelijk van schoolopleiding en arbeidsverleden zijn ouderen meer of minder in staat moderne technologische en sociale ontwikkelingen bij te houden: hoe hoger de opleiding en hoe actiever de vroegere arbeid, hoe beter men daar in slaagt. Bij 75-plussers doet zich een toename voor van validiteits- en daarmee samenhangende contactproblemen. Verschillen in sociale kaders en inkomen tussen alleenstaande ouderen, veelal oudere vrouwen, en die met een levenspartner blijven overigens in alle leeftijdscategorieën opvallend. Met betrekking tot institutionele netwerken valt op dat ouderen er redelijk in slagen hun stem te laten horen in de politieke arena. Krachtige belangenverenigingen, initiatieven tot categorale politieke-partijvorming en electorale aantrekkelijkheid hebben ertoe geleid dat zij een steeds terugkerend punt op de politieke agenda zijn geworden.

Een andere bekende doelgroep bestaat uit vrouwen. De arbeidsdeelname van vrouwen is aanzienlijk toegenomen doordat gehuwde vrouwen steeds vaker

¹ Het betreft de volgende doelgroepen: woonwagenbewoners; ernstig tot zeer ernstig gehandicapten; chronisch zieken; vluchtelingen; arbeidsongeschikten; langdurig werklozen; Turken; Marokkanen; Surinamers; Antillianen/Arubanen; Chinezen; Molukkers; ouderen (55-79 jaar); alleenstaande ouders; jongeren; verslaafden; dak- en thuislozen; chronisch psychiatrische patiënten; vrouwen.

betaalde arbeid verrichten, vooral in de leeftijdscategorie van 25 tot 50 jaar. Deze hogere arbeidsparticipatie weerspiegelt een verandering van de onderlinge posities van mannen en vrouwen en wordt beïnvloed door veranderingen in de structuur van de werkgelegenheid, het gestegen opleidingsniveau van jonge vrouwen die hun achterstand op jonge mannen hebben ingehaald, de daling van het kindertal per vrouw tezamen met het uitstel van de geboorte van het eerste kind en de veranderende houding ten opzichte van de posities van mannen en vrouwen. Dit verhindert niet dat er aanzienlijke groepen vrouwen zijn die qua inkomen in een kwetsbare positie verkeren. Het gaat dan onder meer om alleenstaande vrouwen in de bijstand die de zorg voor kinderen hebben en verweduwden die veelal niet over een eigen pensioenvoorziening beschikken. Vrouwen hebben over het algemeen de beschikking over een goed sociaal netwerk, hoewel dat bij alleenstaande oudere vrouwen kwetsbaar is. Vrouwen benutten de verschillende institutionele netwerken in voldoende mate om hun positie te versterken.

Gehandicapten vormen een naar verhouding homogene groepering. Gegeven een bepaalde ernst van de beperking scoren zij bij alle voorwaarden slecht. Zonder speciale aan de persoon verbonden diensten en voorzieningen en zonder zowel een feitelijke als een overdrachtelijke toegankelijke samenleving, kunnen zij zich in hun omgeving moeilijk manifesteren en handhaven. Mede daardoor maken zij weinig kans op de arbeidsmarkt en komen zij in het sociale zekerheidscircuit terecht. Ofschoon er belangenverenigingen bestaan, vormen zij politiek geen machtsfactor van betekenis. Vanuit de wereld van de hulpverleners wordt substantiële politieke druk uitgeoefend.

De diversiteit onder etnische groeperingen is groot. Dat geldt in de eerste plaats voor wat betreft het land van herkomst en de mate waarin men zich op het moederland blijft oriënteren. De positie van deze groeperingen op de arbeidsmarkt is vooral vanwege een laag opleidingsniveau zwak. Hoewel het opleidingsniveau van de jongeren uit etnische groeperingen stijgt, blijft het nog aanzienlijk achter bij dat van autochtonen. Allochtone meisjes bereiken veelal een hoger opleidingsniveau dan jongens. Dit hogere opleidingsniveau leidt echter niet bij alle allochtone meisjes tot een betere positie op de arbeidsmarkt. Opvattingen over de rol van de vrouw binnen bepaalde etnische groeperingen zijn hier mede debet aan. Er is een groot aantal organisaties dat de belangen van de verschillende groeperingen verdedigt. Deze versnippering leidt ertoe dat etnische groeperingen binnen het politieke krachtenveld weinig invloedrijk zijn. Personen uit etnische groeperingen hebben veelal sociale netwerken die vooral bestaan uit familieleden of uit personen die afkomstig zijn uit het zelfde dorp of de zelfde streek. Zij ontnen daaraan in het algemeen voldoende steun.

2.5 Conclusies

De conclusie dringt zich op dat de traditionele doelgroepen in het algemeen heterogeen van karakter zijn. Daarmee is bedoeld dat zij maar voor een beperkt gedeelte blijken te bestaan uit personen die volgens de door de Raad gebruikte voorwaarden onvoldoende maatschappelijk geïntegreerd zijn of met uitsluiting bedreigd worden. Binnen deze grote doelgroepen bestaan wel groeperingen die niet of onvolledig geïntegreerd zijn. Bij etnische groeperingen kunnen worden genoemd Marokkanen en Turken, zowel mannen als vrouwen, en jongeren van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, ouderen met een etnische achtergrond en vluchtelingen. Bij ouderen betreft het oudere alleenstaande vrouwen en ouderen van 75 jaar en ouder. Bij mensen met gebreken gaat het met name om hen, die zich om uiteenlopende redenen geen plaats op de arbeidsmarkt weten te verwerven.

3. Etnische groeperingen²

3.1 Inleiding

Het vervolg van dit advies zal de Raad toespitsen op etnische groeperingen. De argumenten daarvoor zijn opgenomen in paragraaf 1.2. Allereerst komt de maatschappelijke positie van etnische groeperingen aan de orde. Daarbij zal vooral worden ingegaan op het opleidingsniveau, op de arbeidsparticipatie en op de institutionele belangenbehartiging van etnische groeperingen (3.2). Daarna zal in paragraaf 3.3 de toekomst worden belicht aan de hand van enkele bestaande prognoses. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (3.4).

3.2 De maatschappelijke positie

Het opleidingsniveau van etnische groeperingen is over het algemeen lager dan dat van autochtonen. Er bestaan overigens aanzienlijke verschillen tussen en binnen etnische groeperingen. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft het merendeel hooguit het niveau van de basisschool gehaald. Vooral Marokkaanse vrouwen zijn vroegtijdig van school gegaan of hebben die zelfs nooit bezocht. Het opleidingsniveau van Surinamers en Antillianen, mannen zowel als vrouwen, steekt relatief gunstig af bij dat van Turken en de Marokkanen, al is bij Antillianen een dalende tendens in onderwijsniveau waar te nemen door de instroom van vooral laaggeschoolden. Over het opleidingsniveau van de recent ingestroomde migranten, de asielzoekers en gezinsherenigers, zijn weinig gegevens bekend.

Het lagere opleidingsniveau van de grootste etnische groeperingen heeft niet alleen invloed op hun positie op de arbeidsmarkt, maar ook op de onderwijskansen van hun kinderen. Kinderen van laag opgeleide ouders hebben het in het onderwijs vaak moeilijk en dat geldt ook voor die van etnische groeperingen. Hoewel het opleidingsniveau bij de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie gemiddeld flink is gestegen, valt op dat het bereikte opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse jongens achterblijft. Meisjes uit die groeperingen doen het aanzienlijk beter. Bij de Turkse en Marokkaanse jongens vindt ook de grootste schooluitval plaats. Veel van deze jongeren verlaten een veelal lage vervolgopleiding vaak zonder diploma.

² In dit advies worden de termen 'etnische groepering' en 'allochtoon' beide gebruikt. Zij hebben betrekking op hen die in het buitenland geboren zijn en van wie minstens een van de ouders ook in het buitenland geboren is (eerste generatie); of op hen die weliswaar zelf in Nederland zijn geboren, maar waarvan de twee ouders in het buitenland zijn geboren (tweede generatie). Met 'buitenland' wordt bedoeld: Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba en de 'overige arme landen'. Deze omschrijvingen komen overeen met die door het CBS gehanteerd in de Allochtonenprognose 1996-2015 (1997).

De netto-arbeidsparticipatie van etnische groeperingen is bijna 20% lager dan die van autochtonen, namelijk 42%. Tussen de groeperingen bestaan overigens ook hier aanzienlijke verschillen. De lage arbeidsparticipatie van vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen kan voor een deel worden verklaard door het bijzonder lage opleidingsniveau, de omvang van het gezin waarvoor vrouwen moeten zorgen en door culturele factoren die het voor vrouwen moeilijk of zelfs onmogelijk maken tot de arbeidsmarkt toe te treden. Er bestaat ook hier een aanzienlijk verschil in arbeidsparticipatie tussen de eerste en de tweede generatie. In zijn algemeenheid blijkt dat integratie veel tijd kost en dat mede daardoor de situatie van de eerste generatie ongunstiger is dan die van de tweede generatie.

Nederland heeft een breed scala aan belangenbehartigingsorganisaties, maar etnische groeperingen zijn in het algemeen ondervertegenwoordigd in de voornaamste belangenstructuren. Veel etnische groeperingen hebben zelforganisaties opgericht om het emancipatieproces te ondersteunen, maar deze organisaties valt het meestal moeilijk invloed te verwerven en maatschappelijk draagvlak te krijgen.

Over de netwerken van etnische groeperingen is het volgende op te merken. Voor met name vrouwen uit etnische groeperingen staan de familierelaties bovenaan, terwijl contacten met derden buiten de groep nauwelijks plaatsvinden. Voor Turkse mannen geldt een sterke betrokkenheid met mensen die afkomstig zijn uit de eigen streek. Jongeren uit etnische groeperingen, de tweede en derde generatie, oriënteren zich op de peergroup. Hierdoor kan een cultuurbreuk ontstaan die kan leiden tot problemen in het thuismilieu. Voor de verschillende etnische groeperingen geldt dat er weinig contact is met andere etnische groeperingen. Voor het verkrijgen van werk, een woning en financiële ondersteuning zijn contacten met leden uit de eigen etnische groepering van belang.

Ouderen uit etnische groeperingen maken weinig of geen gebruik van de specifieke zorgvoorzieningen voor ouderen. Aan hun zorgbehoeften wordt nu veelal tegemoetgekomen door de mantelzorg.

3.3 Een blik in de toekomst

Op grond van bestaande bevolkingsprognoses mag verwacht worden dat Nederland in 2015 aanzienlijk meer allochtonen zal tellen dan nu. Vormden zij in 1995 bijna 8% van de bevolking, in 2015 zal het percentage allochtonen -afhankelijk van de gehanteerde berekeningsmethode- liggen tussen 12,2 en 14,5% van de bevolking. De etnische groeperingen zullen bovendien voornamelijk wonen in de grote steden.

In 2015 vormt de eerste generatie nog steeds tweederde van het totaal aantal allochtonen. Dit hoge aandeel, dat vooral is veroorzaakt door een hoge immigratie, zal een negatieve invloed hebben op de toekomstige sociale integratie van deze groeperingen.

De etnische bevolking verandert niet alleen in aantal, maar ook in samenstelling. Deze wordt heterogener. De migranten zullen niet meer zoals in het verleden voornamelijk komen uit de vier traditionele migrantengroepen Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, maar voor bijna de helft uit andere arme landen afkomstig zijn.

Het opleidingsniveau van de etnische groeperingen zal ook in de toekomst gemiddeld lager zijn dan dat van autochtone Nederlanders. Overigens gaat het hier om een gemiddelde, want de verscheidenheid binnen het geheel van etnische groeperingen zal ook op onderwijsterrein toenemen. Veel allochtonen zullen erin slagen naar hogere opleidingsniveaus door te stromen, maar toch zal het gemiddelde opleidingsniveau achterblijven bij dat van autochtone Nederlanders. Hiervoor zijn in hoofdzaak twee redenen aan te wijzen: in de eerste plaats heeft de voortgaande immigratie een drukkend effect op hun gemiddelde opleidingsniveau en in de tweede plaats ontwikkelt ook het onderwijsniveau van autochtone Nederlanders zich in opwaartse richting. Dit proces leidt ertoe dat in 2020 onder diegenen die uitsluitend onderwijs op het basisoniveau hebben gevolgd, ongeveer de helft afkomstig zal zijn uit een etnische groepering. Ter vergelijking: in 1991 was dit nog een vijfde. Dit betekent dat in de laagste opleidingscategorie in de toekomst veel allochtonen zitten. Daar staat tegenover dat in de hogere opleidingscategorieën het percentage uit etnische groeperingen eveneens sterk zal toenemen.

De positie van etnische groeperingen op de arbeidsmarkt zal in de toekomst niet wezenlijk anders zijn dan nu het geval is. De allochtone beroepsbevolking zal groeien, maar de participatiegraad binnen etnische groeperingen zal achterblijven bij die van het autochtone deel van de bevolking; het verschil in participatiegraad dreigt zelfs groter te worden dan nu.

Hierboven is al opgemerkt dat het laagst opgeleide deel van de bevolking een steeds sterker etnisch karakter zal krijgen. Dit gegeven weerspiegelt zich ook op de arbeidsmarkt. In de 'onderkant van de arbeidsmarkt', gedefinieerd als samenvallend met mensen die slechts basis- of lager onderwijs hebben genoten, neemt het aandeel uit etnische groeperingen toe van 12% in 1995 tot 20 à 28% in 2020. Als men alleen kijkt naar het basisoniveau, dan blijken deze cijfers nog tweemaal zo hoog te liggen.

Samenvattend moet men verwachten dat de arbeidsparticipatie van etnische groeperingen in de toekomst zowel in absolute als in proportionele zin zal toenemen. Deze ontwikkeling wordt echter voor een belangrijk deel negatief beïnvloed door de continue immigratie. In vergelijking met de autochtone bevolking neemt de achterstand in de participatiegraad zelfs toe.

3.4 Enkele conclusies

Al met al zijn ook in de toekomst achterstanden te verwachten in het onderwijsniveau van etnische groeperingen. Deze onbevredigende eindsituatie mag volgens de Raad echter niet worden toegeschreven uitsluitend aan tekortkomingen van het onderwijsbeleid dat ten behoeve van etnische groeperingen

wordt gevoerd. In het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid is daarin veel geïnvesteerd. Ongetwijfeld bestaat binnen dat beleid ruimte voor verbeteringen, maar het principiële probleem blijft dat onderwijsemancipatie tijd vergt en dat dit proces voortdurend dreigt te worden ingehaald door de komst van nieuwe immigranten. Daaraan valt nu eenmaal weinig te verhelpen.

Voor de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt geldt niet helemaal hetzelfde. Hoewel ook hier de zo noodzakelijke gewenning tijd vergt en de voortdurende toestroom verstoring werkt op de mate van integratie van de gehele etnische groepering, is het beleid op dit terrein nog ver verwijderd van zijn optimale mogelijkheden. De internationale vergelijking, waarvan de resultaten in par. 4.2 zijn weergegeven, wekt deze suggestie.

De Raad meent ook een meer algemene conclusie te kunnen trekken. Nederland is een immigratieland, het kent sinds jaren een aanzienlijk migratieoverschot. Dat is in het recente verleden zo geweest en dat zal ook in de nabije toekomst het geval zijn. Een aanzienlijk gedeelte van de immigranten zal in de Nederlandse samenleving integreren, maar dit is een proces dat tijd vergt. Men moet hierbij eerder denken in termen van generaties dan in jaren. Gelet op de omvang van de continue instroom kan Nederland getypeerd worden als een samenleving in transitie, een samenleving die op weg is naar een steeds grotere etnische complexiteit.

Deskundigen zien ruwweg twee verschillende visies op de toekomst van etnische groeperingen in Nederland, een optimistische en een pessimistische. In de optimistische visie voltrekt de integratie zich op termijn. De voorstanders van deze visie wijzen op de reële resultaten die nu reeds zichtbaar zijn, voorts op processen van integratie van migranten in het verleden die tot een bemoeidigende einduitkomst hebben geleid. In de pessimistische visie ligt de nadruk op de grote en vrij hardnekkige verschillen in sociale kansen, die eveneens te constateren zijn. De Raad meent dat elk van de twee visies een deel van de werkelijkheid laat zien. De ene visie wijst erop dat er een omvangrijke categorie zal zijn, vooral onder allochtonen van de eerste generatie, die een grote sociale achterstand zal vertonen en die nog ver af staat van een integratie in de Nederlandse samenleving. De andere visie laat zien dat er gelijktijdig sprake is van een positieve ontwikkeling omdat relatief veel allochtonen, vooral uit latere generaties, doorstromen naar hogere onderwijsniveau's en betere posities op de arbeidsmarkt.

De Raad vindt het begrijpelijk dat de politiek aangrijpt op het eerste -pessimistische- deel van de conclusie. Immers, hoezeer ook het perspectief op langere termijn geruststellend mag zijn (de tweede generatie doet het immers al beter dan de eerste) de Nederlandse samenleving heeft en krijgt vooralsnog te maken met een onopgelost probleem in de vorm van een substantiële achterstand van etnische groeperingen. Voor hen ligt de kans op geslaagde integratie voorlopig in een verder verschiet. Daaraan kunnen ook inspanningen,

zoals die in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers worden verricht, weinig veranderen.

4. Het overheidsbeleid: knelpunten en oplossingsrichtingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen enkele onderdelen van het gevoerde en het voorgenomen beleid nader geanalyseerd worden. Eerst wordt het in Nederland gevoerde beleid vergeleken met dat van drie andere Europese landen: Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Door het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) is in opdracht van de RMO een studie uitgevoerd. Deze studie maakt het mogelijk het Nederlandse integratiebeleid te positioneren tussen dat van andere landen, en te bezien of uit de buitenlandse voorbeelden iets geleerd kan worden. Vervolgens komt het huidige integratiebeleid in Nederland aan de orde. Hier worden analyses aangevuld -waar nodig en mogelijk- met suggesties voor een alternatieve benadering of met concrete aanbevelingen. Omdat de asielzoekersproblematiek eigen kenmerken heeft en veel specifieke wet- en regelgeving kent, is aan het asielzoekersbeleid een aparte paragraaf gewijd. De Raad doet overigens op dit terrein weinig concrete aanbevelingen. Over het huidige integratiebeleid heeft Vrijbaan in opdracht van de RMO het rapport 'Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998' vervaardigd. Bij de behandeling van het beleid wordt aangesloten bij de verschillende voorwaarden van integratie, zoals die in dit advies zijn onderscheiden. Vanzelfsprekend wordt bij de behandeling van de beleidsvoornemens een sterk accent gelegd op de voornemens uit het regeerakkoord.

4.2 Een vergelijking met drie buurlanden

Aan de hand van een vergelijking van het beleid in Nederland, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk, is gepoogd een antwoord te geven op de vraag hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot dat in de andere landen en welke lessen daar voor Nederland uit te leren zijn. Omdat zulke evaluatieve internationale vergelijkingen betrekkelijk zeldzaam zijn, geeft de Raad de resultaten uitvoeriger weer.

Het beleid is getoetst en onderling vergeleken aan de hand van eenzelfde criterium, namelijk in- en uitsluiting, of acceptatie en non-acceptatie. Niettemin is de eerste conclusie dat een vergelijking moeilijk is te maken omdat de effecten van het beleid en de daarmee gemoeide geldstromen niet vastgesteld konden worden. Ook principieel zijn effecten van specifiek allochtonenbeleid trouwens moeilijk te constateren, omdat algemene sociale, demografische en economische processen van meer betekenis op de positie van etnische groeperingen blijken te zijn dan bewust beleid. Deze conclusie trekken de onderzoekers en de Raad onderschrijft haar.

Een tweede conclusie luidt dat, hoewel de uitgangspunten van beleid nogal

verschillend liggen, er in de verschillende landen toch sprake is van een zekere convergentie of minstens paralleliteit van het beleid zoals dat in de praktijk plaatsvindt. Zo is er op juridisch terrein overal sprake van een verbreding van de toegang tot burger- en sociale rechten, en in mindere mate ook tot het staatsburgerschap. Binnen het domein van de politiek en het maatschappelijk middenveld, kan in alle landen een groeiende participatie van etnische minderheden worden geconstateerd. Daarnaast hebben zich met name op lokaal niveau overleg- en inspraakstructuren ontwikkeld. Overal heeft het sociaal-economische terrein aan betekenis gewonnen, met daarin een trend naar decentralisatie, naar gebiedsgerichte facilitering en een tendens om de minderhedenproblematiek te bestrijden binnen het kader van algemeen in plaats van categoriaal beleid. Op sociaal-cultureel terrein is minder nadruk op de wenselijkheid van culturele homogeniteit komen te liggen en is de acceptatie van culturele verschillen gegroeid.

Een derde conclusie betreft de beoordeling van het Nederlandse beleid in het algemeen. In het algemeen lijkt het verantwoord te zeggen dat het Nederlandse minderhedenbeleid het niet opmerkelijk goed en ook niet opmerkelijk slecht heeft gedaan. Deze uitspraak kan iets gespecificeerd worden. De juridische positie van migranten in Nederland doet niet onder voor die van migranten in Groot-Brittannië en is stukken beter dan die van migranten in Duitsland. Ook op het sociaal-culturele terrein slaat het Nederlandse beleid geen slecht figuur. Op het politieke domein zijn op het laagste niveau wel voorwaarden geschapen voor (formele) electorale participatie: de effecten van dit beleid zijn echter niet bevredigend. Op het sociaal-economische terrein wordt op verschillende terreinen veel beleid ingezet; de resultaten op met name het punt van de arbeidsmarkt zijn echter, ook in vergelijking met andere landen, slecht.

Zijn er uit deze vergelijking lessen te trekken voor het Nederlandse beleid? De Raad beantwoordt deze vraag positief. Met name voor wat betreft politieke participatie en discriminatie op het terrein van de arbeid is het mogelijk om van andere landen te leren. Dit betekent natuurlijk niet dat maatregelen zonder meer kunnen worden overgenomen en in Nederland ingeplant kunnen worden. De verschillende institutionele achtergronden van landen en de migratiegeschiedenis in die landen maken dat meestal onmogelijk.

4.3 Uitgangspunten van het overheidsbeleid

Tot 1980 was het uitgangspunt van het overheidsbeleid dat het verblijf van alle migranten in beginsel tijdelijk zou zijn, behalve dat van de Indische Nederlanders en de gerepatrieerden uit Indonesië. Nederland was, zo meende men, geen immigratieland. De overheid zag het vooral als haar taak slechte leefomstandigheden voor deze tijdelijke migranten te voorkomen. Leidraad was dat de groepsband en de band met het land van herkomst zo veel mogelijk intact zouden moeten blijven.

Pas op basis van het advies “Etnische Minderheden” van de WRR uit 1979, nam de regering de gedachte over dat de migranten zich hier niet slechts tijdelijk zouden vestigen. Het uitgangspunt werd dat minderheden een volwaardige plaats in de samenleving moesten krijgen. De nadruk kwam op integratie te liggen. De Minderhedennota uit 1983 vormde lang de grondslag voor het integratiebeleid.

In de eerste helft van de jaren negentig verbreedde de maatschappelijke en politieke discussie over immigratie en haar gevolgen zich spectaculair. De wederom sterk groeiende immigratie, de opvang van asielzoekers, de positie van illegalen, de hoge werkloosheid en de zorg over de groeiende criminaliteit onder allochtonen waren aanleiding voor de regering het minderhedenbeleid te herijken in de Contourennota. De hoofdlijnen van het beleid voor de periode 1994-1998 zijn hierin vastgelegd. Als leidend beginsel voor een nieuwe visie op de etnische groeperingen werd in de Contourennota de term *burgerschap* geïntroduceerd. Naast gelijke behandeling impliceert burgerschap een keuze voor blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving met erkenning van alle daaraan verbonden rechten en plichten.

Bij het integratiebeleid stond aanvankelijk het algemene beleid centraal. Specifiek beleid zou altijd tijdelijk behoren te zijn en het algemene beleid slechts aanvullen. Specifiek beleid werd als noodzakelijk gezien op terreinen waarop het algemene beleid zichtbaar tekort schiet. De laatste jaren is de tendens waar te nemen dat vele beleidsterreinen die van belang zijn voor de integratie van etnische groeperingen gedecentraliseerd zijn naar lokale en/of regionale overheden. Voorbeelden zijn onderwijsbeleid, welzijnsbeleid en volkshuisvestingsbeleid. De vormgeving van het integratiebeleid vindt op lokaal niveau plaats in het kader van het grotestedenbeleid. De wijken waar sprake is van een cumulatie van achterstanden op gebieden als onderwijs, arbeid, huisvesting en veiligheid, zijn vaak ook de wijken waar veel etnische groeperingen wonen.

Op grond van deze ontwikkeling constateert de Raad dat het minderhedenbeleid integratiebeleid is geworden en dat integratiebeleid steeds vaker onder het achterstandsbeleid wordt geschoven. Deze ontwikkeling kan leiden tot een onderbelichting van de etnisch-culturele component in de integratieproblematiek. Die onderbelichting kent risico's. Ten eerste omdat de cultuur van een groepering op zichzelf een factor van belang is bij de ontwikkeling van achterstand. Steeds vaker blijken vrouwen en meisjes nadelige gevolgen te ondervinden van cultureel bepaalde opvattingen binnen hun bevolkingsgroep (bijvoorbeeld de overtuiging dat meisjes niet hoeven te leren). Ten tweede omdat er problemen, zoals discriminatie, kunnen spelen voor etnische groeperingen, die binnen een algemene achterstandsbenadering niet voorzien zijn.

De ontwikkeling van het Nederlandse minderhedenbeleid vertoont in de tijd gezien een vrij logische volgorde van uitgangspunten. Van een beleid gericht op tijdelijk verblijvenden naar een beleid gericht op integratie; van een speci-

fiek doelgroepenbeleid naar een algemeen achterstandsbeleid; van een centraal beleid naar een meer gedecentraliseerd beleid. Hiervóór is al geconstateerd dat Nederland hierin niet alleen staat maar dat zich ook in de grote buurlanden overeenkomstige ontwikkelingen hebben voltrokken.

De resultaten van het Nederlandse beleid zijn echter niet onverdeeld positief uitgevallen, tegenover positieve ontwikkelingen zijn er ook negatieve te noemen. De cijfers wijzen op een hardnekkige achterstand van etnische minderheden. Hiervoor is het beleid overigens maar gedeeltelijk aansprakelijk te stellen. De integratie van etnische groeperingen wordt immers in sterke mate bepaald door betrekkelijk autonome ontwikkelingen in de nationale en internationale economie, terwijl natuurlijk ook de politieke situatie in de wereld en de daarmee samenhangende migratiestroom van grote betekenis is geweest. Dit geeft de grenzen aan van elk minderhedenbeleid en zou moeten leiden tot realistische verwachtingen ten aanzien van de rol van de nationale overheid.

4.4 *Het algemene sociale beleid*

Welke effecten mogen van integratiemaatregelen worden verwacht?

De nadruk op de integratie van migranten van de eerste en latere generaties is een logische beleidsprioriteit. Toch mag dit er niet toe leiden dat men het zicht verliest op een grote groep allochtonen die – ondanks de vele beleidsinspanningen, zoals die onder meer plaatsvinden in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers – *niet* geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving en die dat tijdens hun verdere leven ook (nog) *niet* zullen worden.

Het voorkomen van sociale risico's

Het integratieproces van etnische groeperingen zal aan de ene kant voortgang vertonen, maar zal aan de andere kant doorkruist worden door de komst van steeds nieuwe immigranten. Deze ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat steeds een substantieel aandeel van hen in het onderwijs en op het terrein van de arbeid een ongunstige positie blijft innemen. Uitgaande van dit toekomstbeeld vindt de Raad het in de rede liggen dat er behalve een beleid gericht op integratie, ook een beleid moet zijn dat de (nog) niet geïntegreerde allochtonen helpt het hoofd boven water te houden. Men mag verwachten dat in de toekomst de nog niet geïntegreerde allochtonen bij uitstek diegenen zijn die afhankelijk zijn van de sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat.

De Raad acht het verstandig het feit onder ogen te zien dat het hier niet om een categorie 'willekeurige' burgers gaat, maar om burgers uit etnische minderheden. Deze burgers combineren de onzekerheid van het immigrantenbestaan met een eigen cultuur en (soms) godsdienst. Zij kunnen sterk georiënteerd zijn op het land van herkomst of gevoelig zijn voor politieke impulsen uit dat land. Dit zijn omstandigheden die kunnen leiden tot sociale of politieke radicalisering. Het spreekt vanzelf dat het van even groot belang is hoe de autochtone samenleving dit verschijnsel tegemoet treedt. Er zou

‘desolidarisering’ kunnen optreden: de afnemende bereidheid onder autochtonen om de financiële lasten ten behoeve van etnische minderheden op te brengen. Als ook politieke radicalisering (hetzij initiërend, hetzij als reactie) optreedt, is een proces in werking gesteld dat ernstige consequenties kan hebben.

De huidige situatie staat hier ver vanaf. Tot nog toe kenmerkend voor Nederland is juist de sociale en politieke gematigdheid van de etnische groeperingen en de afwezigheid (nagenoeg) van extreme anti-vreemdelingenbewegingen. Op het oog ziet deze situatie er in Nederland zelfs gunstiger uit dan in de buurlanden. Maar hiermee is nog niets gezegd over de toekomst. De Raad meent dat een proces van sociale of politieke radicalisering voorkomen, of in ieder geval tegengegaan kan worden, door een klimaat te handhaven waarin een aantal belangrijke sociale garanties blijft bestaan. De sociale en politieke stabiliteit zijn er mee gediend als deze kwetsbare overgangscategorie van allochtonen haar weg naar integratie kan vinden in een klimaat van sociale en financiële waarborgen.

Het gaat hier om de basisvoorzieningen van de verzorgingsstaat op het gebied van inkomen, huisvesting en gezondheid, bestemd voor sociaal kwetsbaren. Deze voorzieningen werken op directe wijze in op de situatie van de etnische groeperingen. Voorbeelden hiervan zijn het beleid voor de individuele huursubsidie en de sociale zekerheid; het is niet op deze groeperingen gericht maar beïnvloedt duidelijk hun woonsituatie, vestigingspatroon en inkomenspositie.

Het sociale vangnet

Reeds nu zijn mensen uit etnische groeperingen relatief vaak op deze voorzieningen aangewezen. In de toekomst zal dat nog sterker het geval zijn. De etnisering van de werkloosheid en de laag geschoolde arbeid zal ertoe leiden dat er onder de (niet-bejaarde) sociaal kwetsbaren relatief veel allochtonen zullen zijn. Dit zou betekenen dat het in aanleg algemene sociale beleid bovenproportioneel op allochtonen betrekking zal hebben. Expansief en royaal beleid op dit vlak zou hen speciaal begunstigen, restrictieve maatregelen zouden hen extra treffen.

Het bovenstaande mag niet de indruk wekken dat de Raad zonder meer aanbeveelt het sociale vangnet van de verzorgingsstaat uit te breiden of grotendeels te handhaven. De Raad wil ook geen afstand nemen van het beleid gericht op een verdere versterking van de activerende werking in de sociale zekerheid. Hij meent dat ieder sociaal beleid gepaard behoort te gaan met een stringente toepassing van het principe van rechten en plichten. Men moet echter terdege beseffen, dat de groep mensen die het op de arbeidsmarkt ondanks het activerende beleid niet redt, meer dan proportioneel uit etnische groeperingen zal bestaan.

Het minderhedengezichtspunt binnen het algemene sociale beleid

Er is nog een andere reden om geen wenselijkheden uit te spreken over de

omvang van het sociale vangnet. Opvattingen over de omvang en reikwijdte van de verzorgingsstaat liggen aan de basis van het economische en sociale beleid van de laatste twintig jaar. Zij zijn ook nu nog steeds centraal en zullen dat in de toekomst blijven. Het probleem van de etnische groeperingen is daarbij vergeleken -dit moet in alle objectiviteit worden vastgesteld- minder centraal. Het is niet reëel te veronderstellen dat op dit centrale punt het etnische gezichtspunt van overwegende invloed kan zijn.

Wél meent de Raad dat bij de bepaling van dit algemene sociale beleid de positie van de etnische minderheden expliciet en duidelijk betrokken moet worden. Meer dan nu het geval is. Naast een beleid gericht op integratie, moet er ruimte komen voor een minderhedengezichtspunt bij de bepaling van het algemene sociale beleid.

Zo'n beleid kan op verschillende manieren vorm worden gegeven en zal veelal neerkomen op het herdefiniëren van bevoegdheden, ambtelijk en politiek, en het herzien van procedures. In ieder geval zal het minderhedengezichtspunt op een geïnstitutionaliseerde wijze in lichamen waar de besluitvorming over het sociale beleid wordt voorbereid, meegenomen moeten worden. Dat geldt zeker ook voor instanties als de SER en de Stichting van de Arbeid.

De Raad is overigens van mening dat het door het kabinet vastgelegde basispakket van instrumenten en bevoegdheden ten behoeve van coördinerende bewindspersonen (zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 1996-1997, 21 427 nr 160) voldoende mogelijkheden biedt, als tenminste de bevoegdheden passend geïnstrumenteerd, uitgewerkt en gebruikt worden. De hier toegevoegde voorwaarde is – dat beseft de Raad terdege – in de praktijk een bijzonder zware.

4.5 Onderdelen van het integratiebeleid

Inleiding

Naast het algemene beleid, dat hier is opgevat als het beleid dat gericht is op het handhaven van enkele basis-bestaansvoorwaarden, kan uiteraard ook beleid worden onderscheiden dat expliciet op integratie van etnische groeperingen is gericht. In deze paragraaf gaat de Raad in op beleidsuitgangspunten in het regeerakkoord en de jaarrapportage Integratiebeleid 1999. Hij behandelt deze beleidsvoornemens slechts zeer globaal, omdat de Raad zich op de langere termijn concentreert. Hiervoor bieden de internationale vergelijking en de toekomstverkenning ondersteuning. Voor de beschrijving van het huidige beleid en de daarbij behorende concrete aanbevelingen, verwijst de Raad naar het in zijn opdracht uitgevoerde onderzoek 'Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998' van Vrijbaan. In par. 5.3 van dit advies is volstaan met het aangeven van enkele concrete aanbevelingen uit deze overzichtsnotitie. Bij de vormgeving van dat beleid dient naar het oordeel van de Raad uitdrukkelijk rekening gehouden te worden met de culturele kenmerken van de afzonderlijke groeperingen waarop het beleid zich richt.

Onderwijs

De problematiek op het gebied van het onderwijs concentreert zich voornamelijk bij de eerste generatie en in mindere mate bij de tweede. Vanwege de voortgaande immigratie zal de problematiek zich voortdurend blijven voordoen. Het beleidsmatig antwoord hierop is niet eenvoudig omdat juist integratiebeleid een beleid van lange adem is.

In het geheel van beleidsvoornemens zijn twee lacunes te constateren. Ten eerste worden over het algemeen problemen op landelijk niveau gesignaleerd en worden maatregelen voorgesteld. De regie daarvan ligt echter op het lokale niveau, terwijl de middelen om deze maatregelen uit te voeren vaak ontbreken.

In de voorschoolse fase komt men daardoor moeilijk tot een structureel en systematisch beleid. Dit is van belang omdat taalachterstand (de oorzaak van veel onderwijsachterstand in het algemeen) al in de voorschoolse fase (0-4 jaar) ontstaat. Dit is het gevolg van het feit dat ouders de Nederlandse taal gebrekkig beheersen en dat die ouders minder gebruik maken van voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen. Ook de concentratie van minderheden in achterstandswijken leidt tot minder contact met Nederlands-sprekenden.

Het is van belang dat deze taalachterstand wordt bestreden in de voorschoolse fase en met name wordt gericht op Turkse en Marokkaanse kinderen bij wie deze achterstand het grootst is.

In het advies van de Onderwijsraad over 'voor- en buitenschoolse opvang', dat tezamen met de RMO is uitgebracht, wordt een krachtig beleid voorgesteld om onderwijsachterstanden bij met name etnische groeperingen weg te werken. Rode draad in dat advies is dat de vele betrokkenen, zoals de kinderopvang, de consultatiebureaus en wijkfunctionarissen, ingezet kunnen worden om te werken aan de onderwijsachterstand. Nieuwe voorzieningen of verlenging van de leerplichtige leeftijd worden in dat advies als minder effectief gezien. Het onderwijsachterstandsbeleid vraagt om een sterke lokale regie, wat overigens past binnen de uitgangspunten van het integratiebeleid. De Raad pleit in het advies 'voor- en buitenschoolse opvang' voor een lokaal platform dat verregaande coördinerende en financiële bevoegdheden krijgt. Een dergelijke voorziening kan haar rol overigens slechts waarmaken als zij kan beschikken over landelijk verzamelde kennis. Expertise hierover is al op centraal niveau aanwezig. Dit platform is des te belangrijker, omdat de lokale regierol sterk vergroot is door de in het regeerakkoord aangekondigde financiële intensiveringen en de Wet Basisvoorziening Kinderopvang. Hier wil de Raad dat eerdere, gezamenlijke advies nogmaals onder de aandacht brengen.

In de tweede plaats valt op dat er in het regeerakkoord geen specifieke aandacht lijkt te bestaan voor het verschijnsel van de zogenaamde 'zwarte scholen', terwijl men op lokaal niveau wordt geconfronteerd met de dilemma's daarvan. Het probleem van het bestaan en de kwaliteit van de zwarte

scholen wordt genegeerd in het regeerakkoord. Dit onderwerp blijft daarmee politiek en beleidsmatig onderbelicht, terwijl het maatschappelijk als een probleem wordt ervaren.

Arbeid

Uit de internationale vergelijking blijkt dat op het terrein van de arbeid Groot-Brittannië als positief voorbeeld kan dienen (al moet men wel bedenken dat de Britse immigratie ouder is dan de Nederlandse). Dat positieve resultaat geldt dan met name voor de anti-discriminatiewetgeving en de institutionele ondersteuning daarvan ten behoeve van de arbeidsmarkt. Deze heeft geleid tot een verhoogde gevoeligheid voor discriminerende praktijken in het bedrijfsleven. Hierbij vergeleken zijn in Nederland werkgevers terughoudend in het accepteren van maatregelen die neigen naar positieve actie.

De Nederlandse initiatieven om op dit terrein verbeteringen aan te brengen (de wet Samen, Taskforce en het nieuwe STAR-akkoord) zijn nog van te recente datum om al over de effecten te kunnen oordelen. Het is zeker niet verstandig de verwachtingen al te hoog te spannen. De wet Samen vergt administratieve lasten van werkgevers en er is geen reden aan te nemen dat werkgevers deze nu bereidwilliger zouden dragen dan in het verleden het geval was. In die zin lijkt het aantrekkelijk stringentere wetgeving met een vorm van quoterings voor etnische groeperingen in te voeren. Het draagvlak voor een dergelijke wet zal in de Nederlandse context echter klein zijn. In die omstandigheid geeft de Raad de voorkeur aan groeibevorderend beleid binnen bepaalde randvoorwaarden. Die randvoorwaarden moeten erop gericht zijn het werkgelegenheidseffect aan de onderkant van de arbeidsmarkt specifiek te verhogen. Dat is het segment van de arbeidsmarkt waar een groot deel van de etnische groeperingen het op grond van hun relatief lage opleiding van moet hebben. Daarbij denkt hij aan een toename van Melkert-banen, het oormerken voor allochtonen van WIW-gelden, het uitbreiden van praktijkleerplaatsen en het bemiddelen van middelbaar en hoger opgeleide allochtonen naar een arbeidsplaats. De Raad is overigens van mening dat het grootste werkgelegenheidseffect voor etnische groeperingen niet uitgaat van specifiek beleid, maar eerder van algemene sociaal-economische ontwikkelingen.

Organisaties

De belangenbehartiging van etnische groeperingen kan via twee wegen tot stand komen. In de eerste plaats kan zij vorm krijgen door deelname aan organisaties van voornamelijk autochtone signatuur, bijvoorbeeld de politieke partijen en de vakbeweging. Belangrijker nog is de actieve deelname aan die organisaties die in hun totaliteit met 'het middenveld' worden aangeduid en die voor een belangrijk deel de onderwijs-, volkshuisvestings- en gezondheidsvoorzieningen en die op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening in handen hebben. De tweede weg bestaat daaruit dat etnische minderheden hun eigen organisaties tot stand brengen en als het ware via deze organisaties aan de Nederlandse macht- en verzorgingsstructuur

participeren. De twee mogelijkheden zijn hier overigens voor de duidelijkheid sterker van elkaar afgegrensd dan in de praktijk het geval zal zijn. Beide wegen ontmoeten obstakels. Deze obstakels zijn de aangrijpingspunten voor de Raad voor de formulering van nader beleid.

De vertegenwoordiging van etnische groeperingen in besturen van 'algemene', dat wil zeggen voornamelijk autochtone organisaties, blijft sterk achter. Op politiek- en bestuurlijk niveau is te zien dat etnische groeperingen op zowel het landelijke als het lokale niveau in toenemende mate vertegenwoordigd zijn in politieke partijen. Toch schort er wat aan de politieke participatie vanuit de etnische gemeenschappen, getuige de zeer lage opkomst bij de meest recente lokale verkiezingen.

Allochtone raadsleden maken de indruk soms wat te geïsoleerd te staan en te eenzijdig te worden ingeschakeld (vaak tegen hun zin) bij typisch etnische vraagstukken.

De regering is duidelijk een voorstander van een actieve stem uit etnische groeperingen. Allochtonen in bestuursfuncties vervullen een voorbeeldfunctie, alleen al om die reden zijn krachtige wervingscampagnes op hun plaats. In die campagnes zouden zittende allochtone bestuursleden zelf een belangrijke rol kunnen spelen.

De Raad is van mening, dat voor een grotere vertegenwoordiging van etnische groeperingen een cultuuromslag bij de huidige groep, veelal autochtone leidinggevend, nodig is. Objectieve selecties en procedures blijken in de praktijk negatief uit te werken voor etnische groeperingen. Er is hier vaak sprake van een meestal onbedoelde, maar wel feitelijke discriminatie. Daarom is het van belang dat de verantwoordelijken binnen organisaties zich deze consequenties van hun standaard-routines bewust zijn. Een inventarisatie van deze knelpunten, training van betrokkenen en een vorm van toezicht op de naleving zouden wegen zijn om een ruimere vertegenwoordiging dichterbij te brengen.

Het is niet mogelijk om meer concrete aanbevelingen te doen met betrekking tot deze vorm van maatschappelijke participatie via 'autochtone organisaties'. Hier worden enkele problemen gesignaleerd, waarvoor oplossingen zullen variëren naar gelang de situatie waarin ze optreden verschillend is. Van belang is een blijvende aandacht voor deze problematiek. In het Regeerakkoord wordt volstaan met de opmerking: 'Allochtonen behoren een stem te hebben in besturen en leiding van algemene instellingen en organisaties'.

Naast deze aanbeveling stelt de Raad voor om organisaties te vormen met een nadrukkelijk eigen etnische signatuur, waarbij 'etnisch' dan gespecificeerd zou kunnen zijn overeenkomstig de verschillende etniciteiten. Behalve de culturele vertrouwdeheid heeft deze (meer indirecte) vorm van participatie aan de samenleving ook het voordeel dat zij goed aansluit op de inrichting van de Nederlandse samenleving. Met dit laatste wordt bedoeld dat om zich volledig

te laten gelden de burger er in het algemeen goed aan doet om zich te organiseren met mensen met gelijke belangen en als organisatie deel uit te gaan maken van een overlegstructuur.

In een internationale vergelijking komt deze typisch Nederlandse benadering duidelijk naar voren. Hier te lande is bijvoorbeeld de politieke mobilisatie van migranten minder uitgesproken dan die in Engeland en Frankrijk. Dit kan wellicht te maken hebben met het feit dat hier minder brandende vraagstukken bestaan die om een politieke oplossing vragen, maar er zijn ook mogelijke andere oorzaken aan te wijzen. Meer dan in andere landen is de participatie in ons land van bovenaf vormgegeven. De belangrijkste migrantenorganisaties zijn min of meer op initiatief van de overheid opgenomen in structuren waarbinnen het overleg met de overheid plaatsvindt en die ook de subsidiëring van de organisaties regelen. De inbedding in de overleg- en subsidiestructuur kan in sommige gevallen overigens tot vervreemding van de achterban leiden.

Het functioneren van de huidige verscheidene organisaties met een etnische signatuur is zeker niet optimaal. Vaak hebben zij te maken met een gebrek aan bestuurlijke kwaliteit en, anders dan men misschien denkt, niet met een gebrek aan financiële middelen. Deze organisaties vervullen een platform-, een informatie-, voorlichtings- en belangenbehartigingsfunctie. Overigens is het aantal organisaties van allochtonen dat zich actief betoont op het maatschappelijk middenveld en op politiek terrein, groeiende. Het zijn in toenemende mate de jongeren die hier actief zijn. Toch bestaan hier volgens de Raad mogelijkheden voor een verdere uitbreiding.

In het kader van dit advies bepleit de Raad de verdere ontwikkeling van met name die organisaties die tot het middenveld behoren en die werkzaam zijn op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en de media. Men mag verwachten dat stimulering en ondersteuning van dit soort initiatieven tot resultaat zullen leiden. De Raad vindt het voorts belangrijk dat de nadruk wordt gelegd op plaatselijke initiatieven en organisaties. Het is immers op het lokale vlak dat de meeste contacten tussen gebruikers en participanten enerzijds en organisaties anderzijds zullen optreden. Daarom speelt ook op het plaatselijk vlak het cultuurverschil het sterkst.

Uiteraard zullen deze initiatieven aan de geldende regelgeving getoetst moeten worden, maar hier ligt wel een probleem. De beperkte ervaringen, die er op dit vlak zijn, wijzen erop dat het zelf opzetten van dit soort activiteiten op veel bureaucratie en regelgeving stuit. Daarom stelt de Raad voor dat het kabinet nagaat welke belemmeringen er voor etnische groeperingen bestaan om dit soort initiatieven te kunnen realiseren. Dit zou tot een forse sanering van onnodig belemmerende regelgeving moeten leiden.

Bij de overheid lijkt een zekere beduchtheid te bestaan dat met deze verdere ontwikkeling van de allochtone zelforganisatie een nieuwe etnische 'zuil' of meerdere etnische 'zuilen' aan de horizon verschijnen. In een periode waarin

het land verregaand ontzuild is geraakt, staat men afwerend tegenover zo'n toekomst.

De raad meent dat de angst voor zo'n toekomst in zijn algemeenheid niet gegronnd is. In de eerste plaats wordt daarbij over het hoofd gezien dat het organisatieprincipe waarvan de zuilvorming het meest uitgesproken voorbeeld is, wel degelijk functioneel kan zijn in een situatie waarin grote sociale en culturele verschillen zich voordoen.

Maar in de tweede plaats is het moeilijk voorstelbaar dat de grote variëteit van etnische groeperingen die in Nederland aanwezig is, zich binnen één zuil zal groeperen op dezelfde wijze zoals vroeger de aanhangers van de grote levensbeschouwingen dat hebben gedaan. Ligt binnen het onderwijs de vorming van een of meer Islamitische verenigingen van scholen in de rede, op andere terreinen zoals bijvoorbeeld de volkshuisvesting en het welzijn zullen geheel andere coalities van etnische minderheden zich vormen. In plaats van een 'zuil' is het beeld van een conglomeraat van etnische organisaties beter op zijn plaats.

Wellicht ten overvloede wijst de Raad er op dat zijn standpunt niet is ingegeven door overwegingen van behoud van etnische identiteit of de vormgeving van een multiculturele samenleving. Zijn standpunt is gebaseerd op de verwachting dat deze organisatievorm een bijdrage kan leveren tot een betere toegang tot maatschappelijke goederen en een grotere deelname aan de bestaande machtstructuren.

Sociale netwerken

Sociale netwerken worden in de huidige samenleving steeds belangrijker. Zij bieden een onvervangbare ondersteuning voor zowel individuen als gezinnen. Voor allochtonen is het daarnaast van belang dat deze netwerken zich niet beperken tot leden van de eigen etnische groepering. Zo is het betrekkelijk geringe succes van het zoekgedrag op de arbeidsmarkt van allochtonen wel in verband gebracht met de eenzijdigheid van hun sociale netwerken. Veel mensen blijken immers via deze informele netwerken aan een baan te komen.

De overheid voert geen direct beleid ten aanzien van sociale netwerken. Op het eerste gezicht ligt dat ook niet voor de hand. Toch meent de Raad dat er drie terreinen zijn waar hiervoor wel mogelijkheden liggen.

In de eerste plaats het sociale activeringsbeleid. Dit beleid kan door een groepsgewijze en buurtgerichte aanpak een belangrijke integrerende sociale functie hebben. Naast het erkende voortraject naar de arbeidsmarkt verdient deze invalshoek aandacht. Juist deze individuele en groepsgewijze benadering maakt het mogelijk rekening te houden met etnisch-culturele factoren. Voor een nadere uitwerking wijst de Raad op zijn advies 'Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen'.

Een tweede terrein is de bevordering van deelname van etnische groeperingen aan vrijwilligersactiviteiten. De Raad wijst in dit verband op zijn advies

‘Uitsluitend vrijwillig!?’ Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk’.

Een derde terrein is de bevordering van deelname aan sportactiviteiten in het kader van de breedtesport.

4.6 *Het asielbeleid*

Stand van zaken

Het Nederlandse vluchtelingenbeleid is gebaseerd op enkele internationale en Europese verdragen. Nederland heeft het Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) en in aanvulling daarop het Protocol van New York (1967) ondertekend. Daarmee verplicht Nederland zich asielzoekers op te nemen en te beschermen, die volgens het Verdrag als vluchteling moeten worden erkend. Vanaf het midden van de jaren tachtig reizen steeds meer personen die hun land zijn ontvlucht, op eigen gelegenheid naar Nederland of andere westerse landen. Zij vragen hiermee, zonder de tussenkomst van het Hoge Commissariaat van de Vluchtelingen (VN), rechtstreeks bij de overheid van het land van aankomst de vluchtelingenstatus aan. Veel westerse landen vinden het noodzakelijk toelatingscriteria op te stellen om vluchtelingenstromen aan te kunnen. In Nederland zijn deze criteria vastgelegd in de Vreemdelingenwet.

De Vreemdelingenwet is in 1994 ingrijpend gewijzigd, met name voor wat betreft de verdere ontwikkeling van een restrictief toelatingsbeleid. Het asielbeleid wordt hierin vooral benaderd vanuit de optiek van de beheersbaarheid van het vluchtelingenprobleem en de verbetering van de asielprocedure (met name van de beslissing in eerste aanleg). De actuele knelpunten in het vreemdelingenbeleid zijn de lange asielprocedures, met name vanwege de mogelijkheden om in beroep te gaan, de opvang van asielzoekers, de terugkeer van afgewezen asielzoekers en illegalen.

Nederland is door de eenwording van Europa ook gebonden aan bepalingen die genomen zijn om het vluchtelingenvraagstuk beheersbaar te kunnen maken. Het gaat dan om de bepalingen rondom het vrije verkeer van goederen en mensen, zoals die in het Schengenakkoord zijn vastgelegd en in het Verdrag van Dublin verder zijn aangescherpt. Er wordt naar gestreefd om zo spoedig mogelijk te komen tot gemeenschappelijke criteria om asielzoekers wel of niet toe te laten en evenwichtig over de landen te verdelen.

Nederland is in het asielbeleid dus gebonden aan verschillende kaders die de (nationale) beleidsruimte te boven gaan en daarmee ook beperken: internationale en bilaterale verdragen, het Schengenakkoord, naast de Nederlandse wetgeving en de jurisprudentie.

Het vluchtelingenvraagstuk is zeer gevoelig voor maatschappelijke opvattingen, zowel in politieke kringen als bij belangengroeperingen. Het gaat hier immers om een probleem dat van de ene kant humanitair van aard is, maar dat aan de andere kant strikte en zakelijke regelgeving vereist. Het maatschappelijk draagvlak in Nederland lijkt inmiddels opgeschoven in de richting van meer restrictieve regelgeving. In het regeerakkoord wordt het

Nederlandse asielbeleid voor de toekomst in hoofdlijnen geschetst aan de hand van een drietal uitgangspunten:

- * Er moet rekening gehouden worden met het gegeven dat er altijd mensen op de vlucht zullen zijn. Er zal een visie ontwikkeld dienen te worden over de gevolgen van de continue stroom asielzoekers op de Nederlandse samenleving.
- * Het restrictieve toelatingsbeleid blijft gehandhaafd, onder het motto 'streng en rechtvaardig'. De Vreemdelingenwet zal worden aangepast ten behoeve van een snellere procedure.
- * De maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met de internationale vluchtelingenverdragen en mensenrechtenverdragen. Ze dienen tevens om de asielzoekersstroom naar en in Europa op evenwichtige wijze te verdelen.

Knelpunten en dilemma's

Thans beleeft het asielvraagstuk een verhoogde politieke actualiteit. De nadruk van de discussie ligt daarbij op het toelatingsbeleid en op procedures van administratieve aard. De Raad wil zich in deze discussie niet begeven omdat de toelatingsproblematiek als zodanig slechts zeer gedeeltelijk te maken heeft met maatschappelijke integratie, de speciale gezichtshoek van de Raad.

In plaats daarvan wil hij zich beperken tot het signaleren van een aantal knelpunten. In de eerste plaats wil hij een aantal opmerkingen maken over de mogelijkheden en grenzen van elk Nederlands asielbeleid; in de tweede plaats wil hij een aantal principiële dilemma's aangeven waar het beleid mee te maken heeft; en in de derde plaats wil hij enkele opmerkingen maken en aanbevelingen formuleren met betrekking tot nieuwkomers die een verblijfstitel hebben gekregen. Tot slot zal de Raad enkele opmerkingen plaatsen over de invloed van het asielbeleid op de besluitvorming ten aanzien van het integratiebeleid.

Het kernpunt van het asielprobleem lijkt de grote omvang van de asielstroom te zijn. Aan de basis van de verhoogde politieke en maatschappelijke onrust op dit punt ligt veelal een cijfer dat op een hoge of tegenvallende instroom wijst. Deze onrust roept om nieuw, veelal restrictief beleid.

De Raad wil er in dit verband op wijzen dat, op langere termijn bezien, de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om de stroom op beslissende wijze te sturen beperkt zijn. Daarvoor zijn drie redenen aan te geven.

Het toekomstige toelatingsbeleid zal sterk afhankelijk zijn van wat op dit terrein in het verband van de Europese Unie zal worden besloten. Uiteraard heeft Nederland daar een stem in, maar het zal geen overwegende stem zijn. Verder zijn de toekomstige stromen vooral afhankelijk van de ontwikkelingen in andere landen, met name de landen waar de vluchtelingen vandaan komen. Oorlogen, politieke vervolging, natuurlijke rampen en blijvende armoede zijn factoren die niet alleen de immigratiedruk op Nederland zullen verhogen, maar die ook het humanitaire appèl op een ruimhartig toelatings-

beleid zullen versterken. Ten slotte bestaat er op dit terrein een ruimte tussen officieel beleid en werkelijke resultaten. Hoewel de Raad de indruk heeft dat bijvoorbeeld een restrictief toelatingsbeleid wel degelijk de immigratiestroom doet verminderen, is hij anderzijds van mening dat deze maatregelen in de praktijk verre van sluitend zijn. Veel immigranten zullen toch binnenkomen, enige tijd illegaal zijn en na enige tijd meestal toch een legale status krijgen. Het is niet goed voorstelbaar dat dit in een moderne rechts- en verzorgingsstaat anders zou kunnen.

De zin van de relativering van de mogelijkheden van de Nederlandse overheid -die niet nieuw is- kan gelegen zijn in de distantie die zij schept tegenover de soms wat erg overheersende politieke actualiteit, en verder in het feit dat zij kan bijdragen tot realisme ten aanzien van de verwachtingen die men van een nationaal toelatingsbeleid kan hebben.

Het asielbeleid heeft naar de mening van de Raad te kampen met enkele meer en minder duidelijke gegevenheden, waarvan sommige zich manifesteren als dilemma's van vrij principiële aard.

Het eerste dilemma is dat een streng toelatingsbeleid uiteindelijk de toestroom van illegale vreemdelingen verhoogt. Met name de grote steden krijgen dan te maken met een groep gemarginaliseerde mensen bij uitstek. Het illegalenvraagstuk is een vraagstuk met een dubbel gezicht: vanwege de illegale status is de beleidsruimte klein, maar de groep is weer van dermate grote omvang dat de overheid (m.n. de lokale overheid) toch genoodzaakt zal zijn maatregelen van humanitaire aard te treffen.

Het tweede dilemma is dat ieder toelatingsbeleid afgestemd moet worden op dat van andere Europese landen. Zou dat niet gebeuren dat zou de toestroom zich altijd concentreren op dat land waar de kans toegelaten te worden het grootst is.

Het derde dilemma bestaat daarin dat er een onoplosbare tegenstelling bestaat tussen wens en realiteit. Aan de ene kant is er de wens asielzoekers normale bezigheden toe te staan en deze zo goed en snel mogelijk in de Nederlandse samenleving te integreren (via scholing, toestemming om arbeid te verrichten), aan de andere kant moeten echter de mogelijkheden open gelaten worden om de aanvraag te weigeren en de betrokkene terug te sturen. Ten vierde: het lijkt niet mogelijk de toelatingsprocedure belangrijk te verkorten en tegelijk de administratieve en juridische zorgvuldigheid te handhaven. Dit geldt zolang als het de asielvrager is toegestaan de uitslag van de procedure in Nederland af te wachten.

Het vijfde dilemma: vergaande maatregelen als de Koppelingswet verliezen veel van hun betekenis als ze niet afgedwongen blijken te kunnen worden. Wat gebeurt er met de illegaal die door de Koppelingswet wordt getroffen? Zal hij op illegale wijze inkomsten verwerven? En als dat niet het geval is: laat de lokale overheid hem dan aan zijn lot over? Is de uitvoering van uitzetprocedures op grote schaal wel mogelijk?

Ten slotte dient de overheid er rekening mee te houden dat het niet mogelijk is de komst van mensen (arbeidsmigranten) die niet de officiële status-

aanvraag indienen, tegen te gaan. Ondanks de snellere asielprocedures, het tegenhouden aan de grens en het beleid van uitsluiting dient de nationale overheid te rekenen op een toestroom van via internationale netwerken van mensensmokkel binnengekomen illegalen.

Inburgeringsbeleid

De meeste vluchtelingen zijn in de leeftijdsgroep van 25-39 jaar. Zij hebben reeds een opleiding gevolgd en werkervaring opgedaan in het land van herkomst. Juist voor deze groep is het uitermate moeilijk om tot de arbeidsmarkt toe te treden: in 1995 bleek ruim 70% van de nieuwkomers met een verblijfstitel na drie jaar nog van een bijstandsuitkering te leven. De Raad vindt het van groot belang voor deze grote en groeiende groep nieuwkomers een brug te bouwen van inburgering naar integratie op de arbeidsmarkt. Het belangrijkste beleidsinitiatief op dit terrein is de Wet Inburgering Nieuwkomers. Deze wet, die van toepassing is op elke nieuwkomer, omvat een inburgeringsprogramma met onderwijs in het Nederlands; maatschappelijke oriëntatie en beroepsoriëntatie; alsmede maatschappelijke begeleiding en trajectbegeleiding. Het feit dat het inburgeringsprogramma een verplichtend karakter heeft en zowel een sociaal-economische als een sociaal-culturele invalshoek kent, spreekt de Raad bijzonder aan.

Het is belangrijk dat de inburgering een follow-up krijgt die de nieuwkomer begeleidt naar een plaats binnen een scholingssysteem of een plaats op de arbeidsmarkt. Het is verder belangrijk dat met name op stedelijk niveau meer aandacht gegeven wordt aan opleidings- en werkgelegenheidsprogramma's die aansluiten op de verschillende niveaus van de vluchtelingen. Het standaardaanbod van inburgeringscursussen op één niveau gaat voorbij aan de verschillen in achtergrond en toerusting van vluchtelingen en andere nieuwkomers.

Het gevoerde asielbeleid heeft gevolgen voor het maatschappelijk draagvlak van het minderhedenbeleid in het algemeen. Het gevaar bestaat immers dat de negatieve indruk die de asielzoekersproblematiek bij het grote publiek achterlaat over wordt gedragen op de etnische groeperingen in het algemeen. Een ondoorzichtig asielbeleid en lange asielprocedures scheppen een negatief beeld. Hetzelfde geldt voor de jachtige sfeer waarin dit beleid zich afspeelt.

Het aantal vluchtelingen is van betekenis voor de mogelijkheden om een effectief inburgeringsbeleid te kunnen voeren.

Naast de betekenis van het aantal vluchtelingen voor het inburgerings- en integratiebeleid, is tevens de aard en de uitvoering van het asielbeleid van belang voor de inburgeringseisen die gesteld en de -mogelijkheden die geboden kunnen worden.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Bijzondere groepen

Aan de Raad is de vraag gesteld *of hij bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van bijzondere groepen verwacht.*

De Raad heeft deze vraag trachten te beantwoorden met behulp van de volgende vier voorwaarden. Een onvoldoende vervulling van een van deze voorwaarden kan een indicatie zijn dat men te maken heeft met een bijzondere groep.

1. Een bevredigende positie binnen de maatschappelijk centrale domeinen van arbeid en kennis. Wel of geen arbeid, niveau en kwaliteit van de arbeid, onderwijskwalificatie, deze zijn in de opvatting van de Raad de belangrijkste voorwaarden voor de mate waarin iemand geïntegreerd is in de Nederlandse samenleving. Hieruit vloeien weer andere voort die eveneens van belang zijn zoals inkomen en huisvesting.
2. Deelname aan (institutionele) bewegingen die ten doel hebben een groep te emanciperen en daar de positie van te verbeteren of te behouden, of meer algemeen de omgeving te beïnvloeden. Het gaat hier om het gebruik dat mensen weten te maken van de bestaande institutionele wegen van politiek en directe belangenbehartiging. Dit criterium heeft een aspect van invloed kunnen uitoefenen op eigen lot en omgeving en is ook op te vatten als complement van het eerstgenoemde.
3. Beschikbaarheid van persoonlijke relaties en een sociaal netwerk die iemand tot emotionele en materiële steun kunnen zijn.
4. Een zekere mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Hier wordt vooral gedacht aan lichamelijke, zintuiglijke en geestelijke beperkingen en aan chronische ziekte, waardoor zelfstandigheid en zelfredzaamheid sterk verminderen.

De Raad heeft deze voorwaarden toegepast op de traditionele doelgroepen. Deze bleken in het algemeen heterogeen van karakter te zijn en elkaar gedeeltelijk te overlappen. Met het heterogene karakter is bedoeld dat zij maar voor een beperkt gedeelte blijken te bestaan uit personen die volgens de vier genoemde voorwaarden onvoldoende maatschappelijk geïntegreerd zijn of met uitsluiting bedreigd worden. Binnen deze grote doelgroepen bestaan wel groeperingen die niet of onvolledig geïntegreerd zijn. Bij etnische groeperingen kunnen worden genoemd Marokkanen en Turken, zowel mannen als vrouwen, en jongeren van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, ouderen met een etnische achtergrond en vluchtelingen.

Bij ouderen betreft het oudere alleenstaande vrouwen en ouderen van 75 jaar en ouder.

Bij mensen met gebreken gaat het met name om hen, die zich om uiteenlopende redenen geen plaats op de arbeidsmarkt weten te verwerven.

5.2 Lange termijn: driesporenbeleid voor etnische groeperingen

De overige drie vragen die aan de Raad zijn gesteld,

- *Zijn er nieuwe strategieën nodig om belemmeringen die aan een stagnerende integratie ten grondslag liggen, weg te nemen en kan de Raad deze duiden?*
- *Welk overheidsbeleid acht de Raad daarbij nodig?*
- *Acht de Raad specifieke interventies wenselijk in het licht van het algemeen overheidsbeleid gericht op sociale cohesie, werkgelegenheid en armoede?*

worden hierna behandeld. De Raad beperkt zich daarbij tot etnische groeperingen.

De Raad heeft het Nederlandse minderhedenbeleid geplaatst in internationaal verband. Er is een beleidsvergelijking gemaakt met Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Hieruit blijkt dat het Nederlandse minderhedenbeleid het niet opmerkelijk goed en ook niet opmerkelijk slecht heeft gedaan. Op deelterreinen zijn er verschillen tussen landen. De juridische positie van migranten in Nederland doet niet onder voor die van migranten in Groot-Brittannië en is stukken beter dan die van migranten in Duitsland. Ook op het sociaal-culturele terrein slaat het Nederlandse beleid geen slecht figuur. Op het politieke domein zijn op het laagste niveau wel voorwaarden geschapen voor (formele) electorale participatie; de effecten van dit beleid zijn echter niet bevredigend. Op het sociaal-economische terrein wordt op verschillende terreinen veel beleid ingezet, maar de resultaten zijn vooral op het punt van de arbeidsmarkt voor Nederland zeer onbevredigend, ook in vergelijking met de andere landen. Nederland doet het op het terrein van de arbeidsmarkt zelfs slechter dan de andere landen.

De Raad heeft ook de toekomst van het minderhedenvraagstuk onderzocht, namelijk aan de hand van prognoses van het CBS en CPB. Hieruit komt naar voren dat het percentage mensen uit etnische groeperingen aanzienlijk zal toenemen, namelijk van bijna 8% in 1995 tot – afhankelijk van de economische groei – 12,2 en 14,5% in 2015. In aantallen gaat het om een groei van ruim één miljoen in 1995 naar ruim 2 miljoen in 2015. Daarbij moet bedacht worden dat het overgrote deel van de allochtonen gehuisvest zal zijn in de grote(re) steden vooral in het westen van het land. Net als nu zal in 2015 nog steeds tweederde van hen tot de eerste generatie behoren. In Nederland vindt een lovenswaardige en internationaal gezien unieke inzet plaats in de vorm van een inburgeringsprogramma. Desondanks zullen veel allochtonen laag geschoold zijn en gelet op hun opleiding, laag geschoold werk moeten zien te vinden. In 2015 zal naar verwachting 62% van de laag geschoolden afkomstig zijn uit etnische groeperingen. Dit betekent een vergaande etnisering van de werkloosheid en een concentratie van maatschappelijke achterstand bij de verschillende etnische groeperingen, vooral in de grote steden. Een dergelijk scenario kent een serieus sociaal risico.

Het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat mensen uit etnische groeperingen die situatie blijven accepteren en dat de autochtone bevolking de

noodzakelijke solidariteit blijft opbrengen. Op dit moment kent Nederland dit soort onrust niet. Op langere termijn zou die onrust echter wel kunnen ontstaan.

Het integratieproces van etnische groeperingen zal aan de ene kant voortgang vertonen, maar zal aan de andere kant doorkruist worden door de komst van relatief veel nieuwe immigranten. Deze ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat steeds een substantieel aandeel van hen een ongunstige maatschappelijke positie blijft innemen. Uitgaande van dit toekomstbeeld vindt de Raad het wenselijk dat er behalve een beleid gericht op integratie, ook een beleid moet zijn dat de (nog) niet geïntegreerde allochtonen helpt het hoofd boven water te houden. Men mag verwachten dat in de toekomst bij uitstek allochtonen diegenen zijn die afhankelijk zijn van de sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat, m.n. de voorzieningen op het gebied van inkomen, huisvesting en hulpverlening.

Gelet op de indringendheid en de omvang van deze problematiek op de lange termijn acht de Raad drie beleidsmaatregelen noodzakelijk. Alle drie beogen zij het belang van de etnische minderheden sterker door te laten klinken in het beleid.

1. het minderhedengezichtspunt in het algemeen sociaal beleid

Naar de mening van de Raad komt het etnisch gezichtspunt binnen het economische en sociale beleid, de centrale elementen van de Nederlandse verzorgingsstaat, nauwelijks aan bod. De Raad vindt dat gaandeweg bij de bepaling van het algemene sociale beleid, de positie van de etnische minderheden expliciet en duidelijk moet worden betrokken. In de toekomst zullen de doelgroepen van het sociale beleid zich in toenemende mate concentreren bij de etnische groeperingen. Het overheidsbeleid ten aanzien van bijvoorbeeld de sociale zekerheid in brede zin zal een beleid worden dat in toenemende mate betrekking heeft op etnische groeperingen. Naast deze concentratie van doelgroepen is van belang, dat het algemene sociaal-economische beleid van beslissende invloed is op de positie van etnische groeperingen. Deze invloed is vaak groter dan van specifiek sociaal beleid. De Raad meent dat een sterkere institutionele profilering van het minderhedengezichtspunt bij de bepaling van het algemene sociale beleid noodzakelijk is.

Zo'n beleid kan op verschillende manieren vorm worden gegeven en zal veelal neerkomen op een herdefiniëring van bevoegdheden, ambtelijk en politiek, en een herziening van procedures. In ieder geval zal het minderhedengezichtspunt op een geïnstitutionaliseerde wijze in lichamen waar de besluitvorming over het sociale beleid wordt voorbereid, meegenomen moeten worden. Dat geldt zeker ook voor instanties als de SER en de Stichting van de Arbeid.

De Raad is overigens van mening dat de door het kabinet vastgelegde basispakket van instrumenten en bevoegdheden ten behoeve van coördinerende bewindspersonen (zie de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan

de Tweede Kamer, 1996-1997, 21 427 nr 160) voldoende mogelijkheden biedt als de bevoegdheden passend geïnstrumenteerd, uitgewerkt en gebruikt worden.

2. de vertegenwoordiging van allochtonen in besturen

De Raad acht het van belang dat allochtonen in toenemende mate vertegenwoordigd zijn (naast de vertegenwoordiging in politieke lichamen) in besturen van algemene instellingen op allerlei terrein. Daarbij gaat het om besturen van woningbouwverenigingen, van scholen en van instellingen op het gebied van (gezondheids)zorg en maatschappelijke dienstverlening. Een dergelijke vertegenwoordiging acht de Raad ook geboden in adviesorganen van de Rijksoverheid, werkgevers- en werknemersorganisaties.

Dergelijke vertegenwoordigingen vervullen een voorbeeldfunctie bij uitstek. Dit punt is zeker niet nieuw, maar verdient nog meer aandacht dan het nu heeft.

De raad is van mening, dat voor een grotere vertegenwoordiging van etnische groeperingen een cultuuromslag bij de huidige groep, veelal autochtone leidinggevenden, nodig is. Objectieve selecties en procedures blijken in de praktijk negatief uit te werken voor etnische groeperingen. Er is hier vaak sprake van een meestal onbedoelde, maar wel feitelijke achterstelling. Daarom is het van belang dat de verantwoordelijken binnen organisaties zich deze consequenties van hun standaard-routines bewust zijn. Een inventarisatie van deze knelpunten, training van betrokkenen en een vorm van toezicht op de naleving zouden wegen zijn om een ruimere vertegenwoordiging dichterbij te brengen.

3. het belang van organisaties met etnische signatuur

Nederland is in beginsel een staat, waarbij de beleidsbepaling in nauw overleg plaatsvindt met het middenveld en waarbij groot belang wordt gehecht aan een breed draagvlak voor het te voeren beleid. De Raad acht het daarom wenselijk dat, als instrument voor integratie, de etnische organisatie een grotere rol gaat spelen. Hiermee kan de integratie van etnische groeperingen binnen de structuur van de nationale verzorgingsstaat vergroot worden. Hij acht ondersteuning van deze organisaties op een veelheid van terreinen, zoals het onderwijs, de volkshuisvesting, de zorgsector en sociaal en cultureel welzijn en de media, wenselijk. Dit type organisaties zou voor deze groeperingen naast en in concurrentie met bestaande voorzieningen mogelijkheden moeten benutten om voorzieningen te creëren die voor deze groeperingen bij uitstek toegankelijk zijn.

De Raad heeft daarbij vooral het oog op organisaties die op het lokale vlak opereren.

In dit verband adviseert de Raad een inventarisatie te maken van de verschillende belemmeringen in de sfeer van te stringente regelgeving die etnische groeperingen ondervinden bij het oprichten van deze organisaties.

5.3 Overige aandachtspunten en aanbevelingen voor de korte termijn

1. Culturele verschijnselen als normen en waarden heeft de Raad niet tot voorwaarde voor integratie gerekend. Voor de *vormgeving* van het beleid dat gericht is op etnische groeperingen acht hij deze juist bijzonder belangrijk. Te veel gaat men uit van een stramien dat sterk is ingekleurd door waarden en normen van autochtone Nederlanders. Een voorbeeld is 'zelfredzaamheid' die door veel officiële instanties bij cliënten voorondersteld wordt, maar die voor veel allochtonen (afhankelijk van hun etnische herkomst) noch een realiteit noch een ideaal is.

In dit verband kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan de positie van vrouwen en meisjes uit etnische groeperingen en aan specifieke voorzieningen die voor hen gewenst of noodzakelijk zijn om deel te kunnen nemen aan onderwijs en de arbeidsmarkt en om gebruik te kunnen maken van het aanbod in de gezondheidszorg en de welzijnssector.

Een dergelijke manier van vorming van het beleid is naar twee zijden effectief. Enerzijds sluiten de aangewende middelen aan bij wensen en behoeften van de groepering. Anderzijds worden geen middelen ingezet die bij de betrokken groepering niet bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect. Al met al is er dan sprake van een doelmatige en efficiënte aanwending van middelen.

2. In het advies van de Onderwijsraad over 'voor- en buitenschoolse opvang', dat tezamen met de Raad is uitgebracht, wordt een krachtig beleid voorgesteld om onderwijsachterstanden bij met name etnische groeperingen weg te werken. Rode draad in dat advies is dat de betrokken, zoals de kinderopvang, de consultatiebureaus en wijkfunctionarissen, ingezet kunnen worden om te werken aan de onderwijsachterstand. Nieuwe voorzieningen of verlenging van de leerplichtige leeftijd worden in dat advies als minder effectief gezien. Het onderwijsachterstandsbeleid vraagt om een sterke lokale regie, wat overigens past binnen de uitgangspunten van het integratiebeleid. De Raad pleit in het advies 'voor- en buitenschoolse opvang' daarom voor een lokaal platform dat verregaande coördinerende en financiële bevoegdheden krijgt. Hier brengt de Raad dit nogmaals onder de aandacht.

3. Het valt op dat er geen specifieke politieke aandacht lijkt te bestaan voor het verschijnsel van de zogenaamde 'zwarte scholen', terwijl men op lokaal niveau wel wordt geconfronteerd met de dilemma's. Steeds meer worden de grote reeds gefuseerde scholengemeenschappen in de grote steden zwart. Daarnaast winnen de kleinere scholen aan kwaliteit en behouden tegelijkertijd een witte kleur. Het probleem van het bestaan en de kwaliteit van de zwarte scholen wordt genegeerd in het regeerakkoord. Dit onderwerp blijft daarmee politiek en beleidsmatig onderbelicht, terwijl het toch maatschappelijk wel degelijk als een probleem wordt ervaren.

De Raad is van mening dat aan dit vraagstuk op systematische wijze aandacht dient te worden geschonken.

4. De Raad bepleit beleid met betrekking tot sociale netwerken op een drietal beleidsterreinen:
- * het sociale activeringsbeleid. Dit beleid kan door een groepsgewijze en buurtgerichte aanpak een belangrijke integrerende sociale functie hebben. Naast het erkende voortraject naar de arbeidsmarkt verdient deze invalshoek aandacht.
 - * de bevordering van deelname van etnische groeperingen aan het vrijwilligerswerk.
 - * bevordering van deelname aan sportactiviteiten in het kader van de breedtesport
5. De mogelijkheden van een nationaal beleid om de asielinstroom te beheersen dienen niet overschat te worden. Voorts heeft het asielbeleid te maken met een aantal harde en moeilijk met elkaar te verzoenen feiten, die nadelig op de effectiviteit terugwerken.
6. Inburgeringsprogramma's leveren een te geringe bijdrage om van deze toegeruste mensen geïntegreerde burgers te maken. Daarvoor is een follow-up in de vorm van een verdere begeleiding naar onderwijs en de arbeidsmarkt noodzakelijk. Zowel bij de inburgeringsprogramma's als bij de follow-up zou meer dan tot nu toe rekening moeten worden gehouden met verschillen in achtergrond en toerusting van vluchtelingen en andere nieuwkomers.
7. Het verdient aanbeveling om door de Raad voor Cultuur te laten uitwerken op welke wijze de etnische signatuur een eigen plaats kan krijgen in de media.

Bijlage 1

Adviesaanvraag 'Marginalisering van bijzondere groepen'

Adviesprogramma 1998

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Marginalisering bijzondere groepen

1. De adviesaanvraag

Inleiding

De welvaarsvergroting die de meerderheid van de bevolking tegemoet kan zien, zou gepaard kunnen gaan met een situatie van marginalisering en van structurele achterstand bij een minderheid. Deze minderheid wordt in belangrijke mate gevormd door bijzondere groepen; daarbij is er sprake van een cumulatie van factoren, waarbij als belangrijkste kunnen worden genoemd: etniciteit (etnische trots), stagnerende integratie, onvoldoende Nederlandse taalvaardigheid, geringe opleiding, eenzijdige of beperkte maatschappelijke participatie of anderszins belemmerende factoren ten gevolge van culturele achtergronden. Er lijken ontwikkelingen gaande die bepaalde groepen in de marge van de samenleving of zelfs daarbuiten dreigen te zetten. Diverse hierop gerichte overheidsmaatregelen zoals het onderwijsvoorrangsbeleid en het bevorderen van maatschappelijke participatie hebben deze ontwikkeling niet kunnen keren.

Vragen:

1. Verwacht de Raad bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van genoemde bijzondere groepen?
2. Zijn er nieuwe strategieën nodig om belemmeringen die aan een stagnerende integratie ten grondslag liggen weg te nemen en kan de Raad deze duiden?
3. Moet daarbij rekening worden gehouden met assillanten als specifieke groep?
4. Hoe moet worden omgegaan met ontwikkelingen in landen van herkomst?
5. Welk overheidsbeleid acht de raad daarbij nodig?
6. Acht de raad specifieke interventies wenselijk in het licht van het algemeen overheidsbeleid gericht op sociale cohesie, werkgelegenheid en armoede?

Bijlage 2

Geraadpleegde deskundigen (in alfabetische volgorde)

Dhr. drs. J.H. van der Aa,
Wethouder Amsterdam

Dhr. ing. A. Aboutaleb,
FORUM

Mw. drs. H. d'Ancona,
Europees Parlement

Dhr. mr. drs. R.F.H. van den Bedem,
Immigratie- en Naturalisatiedienst/INDIAC

Dhr. drs. J.A.A. de Beer,
Centraal Bureau voor de Statistiek

Mw. drs. S. Bilgin,
Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn

Dhr. drs. E.J. de Borst,
Immigratie- en Naturalisatiedienst/ INDIAC

Dhr. dr. A. Choenni,
B&A-groep (Beleidsonderzoek en Advies)

Dhr. dr. J. Doornik,
Universiteit van Amsterdam/IMES

Dhr. prof. dr. H.B. Entzinger,
Raad voor het openbaar bestuur

Mw. dr. P.J.M. Essed,
Universiteit van Amsterdam/Faculteit INDRA

Dhr. mr. H.K. Fernandez Mendes,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. ing. W.J. van Ginkel,
Nationale Commissie Chronisch Zieken

Dhr. J.A. Gortworst,
Federatie Opvang

Dhr. drs. J.H.A. Goutier,
Immigratie- en Naturalisatiedienst

Dhr. drs. M.P.H. van Haeften,
Raad voor het openbaar bestuur

Mw. M. van Hensbergen,
Stichting Nieuwkomers- en Vluchtelingenwerk Amersfoort

Dhr. drs. L.H.A.M. van de Kerkhof,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Mw. drs. T. van den Klinkenberg,
FORUM

Dhr. J. Landsheer,
Asielzoekerscentrum Amersfoort

Dhr. dr. F. Lindo,
Universiteit van Amsterdam/IMES

Mw. dr. D. Manting,
Centraal Bureau voor de Statistiek

Dhr. drs. E.A.M. Nazarski,
Vluchtelingenwerk Nederland

Dhr. drs. C.J.M. van 't Nedereind,
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Mw. prof. dr. J. Outshoorn,
Universiteit Leiden/FSW, Vakgroep Vrouwenstudies

Dhr. drs. P.H.B. Pennekamp,
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Dhr. prof. dr. R. Penninx,
Universiteit van Amsterdam/IMES

Dhr. drs. C.S. van Praag,
Sociaal en Cultureel Planbureau

Dhr. dr. W.J. de Ridder,
Stichting Maatschappij en Onderneming

Dhr. dr. S. Saharso,
Vrije Universiteit Amsterdam/Vakgroep Politicologie

Dhr. dr. P.T.M. Tesser,
Sociaal en Cultureel Planbureau

Dhr. drs. R. den Uyl,
Vrijbaan

Dhr. prof. dr. R. van der Veen,
Universiteit Twente/Faculteit Bestuurskunde

Dhr. prof. dr. J. Veenman,
Erasmus Universiteit Rotterdam/ISEO

Dhr. dr. H. Vermeulen,
Universiteit van Amsterdam/IMES

Dhr. drs. R. Wolff,
Universiteit van Amsterdam/IMES

Bijlage 3

*Basisdocument
Integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische
groeperingen in het bijzonder*

Inhoud

Deel I Bijzondere groepen: een plaatsbepaling

1	<i>Inleiding</i>	53
1.1	Marginalisering van bijzondere groepen: adviesaanvraag en werkprogramma	53
1.2	Opbouw van het basisdocument	54
1.3	Deel I Bijzondere groepen	54
1.4	Deel II Etnische groeperingen	57
2	Sociale integratie: een uitwerking	58
2.1	Inleiding	58
2.2	Begripsverkenning	58
2.3	De Nederlandse samenleving als oriëntatie	60
2.4	Dimensies van integratie	61
3	Dimensies van integratie: een empirische karakterisering van groepen	64
3.1	Inleiding	64
3.2	Arbeid, onderwijs en opleiding	66
3.3	Institutionele kaders	79
3.4	Sociale netwerken	83
3.5	Zelfstandigheid	87
4	Integratieproblematiek: enige conclusies	91
4.1	Inleiding	91
4.2	Bijzondere groepen, een samenvattende analyse	91
4.3	Enige conclusies	98

Deel II Etnische groeperingen

1	Het Nederlandse minderhedenbeleid in internationaal perspectief	103
	1.1 Inleiding	103
	1.2 Een vergelijkend perspectief	103
	1.3 Enkele conclusies	112
2	Het minderhedenbeleid	113
	2.1 Inleiding	113
	2.2 Overheidsbeleid	113
	2.3 Nieuwe accenten in het beleid	115
	2.4 Beleid	117
	2.5 Financiën	124
	2.6 Kanttekeningen en knelpunten	124
3	Het asielbeleid	127
	3.1 Inleiding	127
	3.2 Stand van zaken van het asielbeleid op Europees niveau	127
	3.3 Toelatingsbeleid voor asielzoekers in Nederland	130
	3.4 Integratiebeleid voor vluchtelingen in Nederland	134
4	Enkele kwantitatieve toekomstgegevens betreffende etnische groeperingen in Nederland	137
	4.1 Inleiding	137
	4.2 Demografische gegevens	137
	4.3 Onderwijs	140
	4.4 Arbeid	145
	4.5 Belangrijkste bevindingen	147
5	Uitgangspunten voor beleid	153
	5.1 Algemeen	153
	5.2 Dimensie 1: deelname aan arbeid en onderwijs	154
	5.3 Dimensie 2: deelname aan institutionele kaders	156
	5.4 Dimensie 3: sociale netwerken	157
	5.5 Dimensie 4: zorgzelfstandigheid	158
6	Conclusies	160
	Literatuurlijst	163

DEEL I BIJZONDERE GROEPEN: EEN PLAATSBEPALING

1 Inleiding

1.1 *Marginalisering van bijzondere groepen: adviesaanvraag en werkprogramma*

In het Werkprogramma 1998 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is als adviesthema *marginalisering van bijzondere groepen* opgenomen (RMO 1997: 9 en 21). In de toelichting stelt het kabinet het volgende:

“De welvaartsvergroting die de meerderheid van de bevolking tegemoet kan zien, zou gepaard kunnen gaan met een situatie van marginalisering en van structurele achterstand bij een minderheid. Deze minderheid wordt in belangrijke mate gevormd door bijzondere groepen; daarbij is er sprake van een cumulatie van factoren, waarbij als belangrijkste kunnen worden genoemd: etniciteit (etnische trots), stagnerende integratie, onvoldoende Nederlandse taalvaardigheid, geringe opleiding, eenzijdige of beperkte maatschappelijke participatie of anderszins belemmerende factoren ten gevolge van culturele achtergronden. Er lijken ontwikkelingen gaande die bepaalde groepen in de marge van de samenleving of zelfs daarbuiten dreigen te zetten. Diverse hierop gerichte overheidsmaatregelen zoals het onderwijsvoorrangsbeleid en het bevorderen van maatschappelijke participatie, hebben deze ontwikkeling niet kunnen keren.”

Het kabinet legt de volgende vragen aan de RMO voor:

- *“Verwacht de Raad bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van genoemde bijzondere groepen?”*
- *Zijn er nieuwe strategieën nodig om belemmeringen die aan een stagnerende integratie ten grondslag liggen, weg te nemen en kan de Raad deze duiden?”*
- *Moet daarbij rekening worden gehouden met asielantenn als specifieke groep?”*
- *Hoe moet worden omgegaan met ontwikkelingen in de landen van herkomst?”*
- *Welk overheidsbeleid acht de Raad daarbij nodig?”*
- *Acht de Raad specifieke interventies wenselijk in het licht van het algemeen overheidsbeleid gericht op sociale cohesie, werkgelegenheid en armoede?”*

In zijn Werkprogramma geeft de RMO in een toelichting op het thema aan dat er economische, sociale en culturele aspecten aan marginalisering zijn te onderscheiden. Opleiding, arbeid en inkomen zijn volgens de Raad de belangrijkste hulpbronnen voor het welzijn van een individu. Deze bepalen in belangrijke mate de realisatie van levenskansen en de kwaliteit van het bestaan. Hoewel er zeker voor de langere termijn verschil van inzicht kan bestaan over de realisatie daarvan bij categorieën als ouderen en allochtonen, is er overeenstemming over de categorieën die blijvend aandacht behoeven, namelijk allochtonen en ouderen, en onder deze ouderen voornamelijk de oudere vrouwen.

In de toelichting op de adviesaanvraag noemt het kabinet enkele factoren die allochtonen in een nadelige positie brengen. Hieraan voegt de RMO de factor sociale uitsluiting toe die in de Nederlandse samenleving plaatsvindt op etnische gronden.

In aansluiting op de eerste vraag van het kabinet beantwoordt de RMO de vraag:

- *In welke mate is deze marginalisering vermijdbaar?*

Aanvullend op de tweede vraag, heeft de RMO zich afgevraagd:

- *Kan een indicatie worden gegeven wanneer marginalisering niet meer aanvaardbaar is?*

1.2 Opbouw van het basisdocument

Klaarblijkelijk is de adviesaanvraag en de toelichting daarop aanvankelijk geschreven met het oog op het voorkomen van marginalisering van etnische groeperingen; in een later stadium heeft een verbreding plaatsgevonden naar bijzondere groepen.

Het vraagstuk van de marginalisering van bijzondere groepen sluit naadloos aan op het werkkterrein van de RMO, namelijk de advisering over vraagstukken die verband houden met maatschappelijke participatie en stabiliteit, vanuit de invalshoek: het voorkomen van maatschappelijke uitsluiting.

Achter de adviesaanvraag ligt de veronderstelling dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen als bijverschijnsel hebben dat bepaalde categorieën van mensen 'gemarginaliseerd' kunnen raken. Deze categorieën van mensen worden hier 'bijzondere groepen' genoemd. Vroeger werden deze groepen gezien als de doelgroepen van het beleid. De RMO acht het zijn eerste taak de verschillende bijzondere groepen op te sporen en te benoemen. Dit gebeurt in deel I van dit basisdocument.

Gelet op de concrete vragen in de adviesaanvraag van het kabinet gaat de RMO vervolgens nader in op etnische groeperingen die in het eerste deel als bijzondere groep zijn aangemerkt. Dit gebeurt in deel II van het basisdocument.

1.3 Deel I Bijzondere groepen

De bemoeienis van de overheid met bijzondere groepen is sinds jaar en dag een bekend en belangrijk onderdeel van het beleid. De zorg voor een veelheid van doelgroepen, variërend van alcoholverslaafden tot langdurig werklozen, is daar traditioneel een onderdeel van.

De redenen waarom groepen speciale beleidsaandacht krijgen, zijn zeer verschillend van aard. Zij zijn binnen verschillende beleidsdomeinen opgekomen en vanuit sterk verschillende uitgangspunten gedefinieerd. Een bijzondere groep vanuit het arbeidsmarktbeleid gedefinieerd, is een andere dan een die vanuit de medische zorg als zodanig kan gelden.

Een bijzondere groep die recht op beleidsaandacht heeft verworven, behoeft dat niet ten eeuwigden te blijven. De situatie van zo'n groep kan verbeteren of de politieke opvattingen over wie wel en wie niet recht heeft op speciale hulp, kunnen een wijziging ondergaan. Een goed voorbeeld is de verbe-

terde positie van Molukkers. Als gevolg daarvan vormen zij geen doelgroep meer in het minderhedenbeleid van de overheid.

De handhaving en afschaffing van bijzondere groepen en de toelating van nieuwe, vormen een vast onderdeel van het beleidsproces. In dat proces mag men een zeker conservatisme verwachten. In de eerste plaats omdat financiële beperkingen haast automatisch een rem zullen vormen op de toelating van nieuwe bijzondere groepen. In de tweede plaats omdat een eenmaal als zodanig erkende bijzondere doelgroep, op grond van gegroeide verwachtingen en bureaucratische belangen, in het algemeen met vertraging de nieuwe status zal aanvaarden.

Twee zaken vallen op: de onderling verschillende criteria op grond waarvan een categorie van mensen tot een bijzondere groep met recht op een bijzonder beleid wordt gedefinieerd, en het bestaan van een traagheidsmoment bij de toelating en verdwijning van deze groepen.

Om de vraag te beantwoorden of bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van bijzondere groepen kan worden verwacht, heeft de RMO uitsluitend gekeken naar groepen die in de afgelopen jaren binnen het beleid van de overheid aandacht hebben gekregen. Zonder de pretentie van volledigheid heeft de RMO een groot aantal doelgroepen de revue laten passeren, en daarbij de vraag gesteld of deze groepen thans en in de toekomst als bijzondere groep zijn te kwalificeren. Dat wil zeggen: behoeven zij de aandacht van de overheid?

Nagegaan is of er in de positie van deze groepen in de afgelopen jaren veranderingen zijn opgetreden, en of er de komende 10 à 20 jaar veranderingen te verwachten zijn.

De RMO geeft in dit basisdocument aan welke doelgroepen nog de bijzondere aandacht van de overheid nodig hebben.

Zoals in hoofdstuk 3 blijkt, is er een zekere differentiatie binnen die doelgroepen opgetreden. Gelet op zijn taakstelling acht de RMO het noodzakelijk zicht te krijgen op verschijnselen die duiden op sociale uitsluiting van groeperingen, met het oog deze verschijnselen op te heffen. Dat geldt uitdrukkelijk niet alleen voor bestaande, maar ook voor eventuele nieuwe doelgroepen, rekening houdend met de heterogene samenstelling van groepen en het dynamische karakter van individuen en collectieven.

Het betreft mensen die binnen het raam van algemeen aanvaarde opvattingen niet (volledig) geïntegreerd zijn in de samenleving.

Deze 'algemeen aanvaarde opvattingen' over integratie operationaliseert de RMO door middel van vier dimensies van integratie, namelijk:

- de positie op het terrein van arbeid en opleiding;
- de deelname aan institutionele kaders voor belangenbehartiging en beïnvloeding van de omgeving;
- het beschikken over persoonlijke relaties en sociale netwerken;
- de zelfstandigheid en zelfredzaamheid in de persoonlijke levenssfeer.

Deze dimensies worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

De vier dimensies van integratie worden toegepast op een aantal doelgroepen

van overheidsbeleid. Per dimensie wordt in hoofdstuk 3 gezien of een doelgroep het beter of slechter doet dan gemiddeld en of, indien er sprake is van een slechter resultaat, daarin in de nabije toekomst veranderingen zijn te verwachten. Bij een dergelijke toets is het niet van belang rekening te houden met specifieke factoren die te maken hebben met etnische afkomst of met cultuurverschillen (Dagevos et al. 1996: 5-9). Primair staat het verkrijgen van een gelijkwaardige positie van bijzondere groepen.

Bij de beoordeling wordt tevens de omvang van de groep en de duurzaamheid van de problematiek betrokken. De duurzaamheid kan betrekking hebben op het intergenerationele karakter van een gemarginaliseerde positie van een bepaalde groep, maar ook op bepaalde fysieke en/of psychische beperkingen die per definitie niet tijdelijk zijn. Van belang zijn in dit verband vragen als: is er sprake van verslechtering of verbetering; wat zijn de oorzaken hiervan; heeft het beleid van de overheid terzake een rol gespeeld?

Het resultaat is een overzicht waarin duidelijk wordt op grond waarvan doelgroepen als ‘bijzonder’ worden aangemerkt, in welk opzicht zij van elkaar verschillen en met elkaar overeen komen. Ook de heterogeniteit van oude doelgroepen wordt duidelijk doordat blijkt, welke gedeelten daarvan het beter dan wel slechter doen.

De RMO heeft deze benadering gekozen om te komen tot een objectieve omschrijving van de feitelijke positie van de verschillende doelgroepen. De subjectieve waardering van die positie door de leden van de doelgroep zelf wordt niet meegenomen. Culturele factoren en de subjectieve waardering van betrokkenen over hun eigen positie in de samenleving zijn, volgens de RMO, echter wel van groot belang voor de vormgeving, invulling en uitvoering van het beleid. Deze invalshoek wordt in deel II van dit basisdocument uiteengezet.

Deel I van dit basisdocument wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met een beschouwing over de integratieproblematiek in al haar verscheidenheid.

Wat is de winst van deze aanpak? In de eerste plaats acht de RMO een bezinning op de criteria voor de bepaling van bijzondere groepen als zodanig van belang. Bijzondere groepen worden hier immers gedefinieerd vanuit het gezichtspunt van ‘integratie’. Daarbij worden relaties gelegd met begrippen als ‘sociale uitsluiting’ en ‘participatie’. Deze begrippen lijken een grote rol te spelen in het huidige overheidsbeleid; een nadere analyse van de precieze inhoud en consequenties is derhalve nuttig. Overigens staan deze begrippen ook centraal in de taakomschrijving van de RMO.

In de tweede plaats biedt de RMO hierdoor inzicht in de mate van de gebrekkige integratie van bijzondere groepen vanuit één weliswaar beperkt, maar consistent gezichtspunt. Daarbij wordt ook – in samengevatte vorm – informatie gepresenteerd over de ernst van de situatie waarin deze groepen verkeren.

1.4 Deel II Etnische groeperingen

In deel II van dit basisdocument richt de RMO zich op etnische groeperingen die beleidsmatige aandacht behoeven. In hoofdstuk 1 komt de vraag aan de orde hoe succesvol het minderhedenbeleid de afgelopen 25 jaar is geweest. Ter beantwoording van deze vraag, heeft de RMO het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) een studie laten verrichten, waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen Nederland, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Deze evaluatieve fase was nodig om uitspraken te kunnen doen over de wenselijkheid van het voortzetten van een categoriaal beleid en het voeren van een algemeen beleid.

In hoofdstuk 2 wordt een kort overzicht gegeven van het huidige minderhedenbeleid en worden knelpunten beschreven, aan de hand van een notitie die het onderzoeksbureau Vrijbaan in opdracht van de RMO heeft geschreven over de stand van zaken van het integratiebeleid.

In hoofdstuk 3 wordt het asielbeleid beschreven zoals dat op nationaal en Europees niveau gevoerd wordt. Nederland heeft te maken met een voortdurende immigratie en dat zal in de toekomst ook zo blijven. Naast het toelatingsbeleid voor asielzoekers, wordt in dit hoofdstuk ook het beleid besproken met betrekking tot de inburgering van vluchtelingen en nieuwkomers.

Een toekomstverkenning is opgenomen in hoofdstuk 4. Deze wijst uit of de verscheidenheid tussen en binnen de etnische groeperingen zich nog verder zal ontwikkelen. Het betreft een beredeneerd overzicht van de bestaande toekomstverwachtingen. In deze verkenning wordt aandacht besteed aan de migratieverwachtingen, in ieder geval kwantitatief en zo mogelijk kwalitatief. Migratieverwachtingen blijken immers minstens zo belangrijk voor de integratie te zijn als datgene wat er gebeurt met personen uit etnische groeperingen die hier al wonen. Aandacht daarin krijgt ook (uiteraard, gezien de dimensies van integratie) de toekomstige arbeidsmarkt en de onderwijsontwikkeling. Inzicht in de toekomstige arbeidsmarkt, kwantitatief maar vooral kwalitatief, is nodig om de kansen op werk en sociale stijging te kunnen beoordelen. De bevindingen uit de toekomstverkenning worden aangevuld met een beschouwing over toekomstige integratiekansen.

De analyses uit de eerste drie hoofdstukken vormen de basis om uitgangspunten voor een te voeren integratiebeleid te kunnen bepalen. Deze uitgangspunten worden beschreven in hoofdstuk 5, waarin de RMO specifiek aangeeft op welke etnische groeperingen het integratiebeleid betrekking moet hebben. De veronderstelling is dat ondanks enige maatschappelijke doorstroming van verschillende etnische groeperingen, de integratieproblematiek zich wel bij etnische groeperingen blijft concentreren.

Deel II van dit basisdocument wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met enkele conclusies.

2 Sociale integratie: een uitwerking

2.1 Inleiding

In de adviesaanvraag van het kabinet staat de eventuele verdere marginalisering van bijzondere groepen centraal. Bij de beantwoording kiest de RMO voor het begrip 'sociale integratie' om bijzondere groepen te analyseren. Een begrip dat spiegelbeeldig is aan marginalisering (Schuyt 1997: 62).

Paragraaf 2.2 bevat een korte verkenning van beide begrippen en van enkele daaraan verwante begrippen, zoals participatie, sociale uitsluiting en sociale cohesie.

Sociale integratie vindt plaats binnen een bepaalde context. Zoals blijkt uit paragraaf 2.3 neemt de RMO de Nederlandse samenleving als oriëntatiepunt bij de beoordeling van aard en mate van integratie van de onderscheiden doelgroepen.

In paragraaf 2.4 wordt een keuze gemaakt voor de invulling van het centrale begrip sociale integratie. Het betreft de keuze voor het hanteren van een vier-tal dimensies bij de analyse van bijzondere groepen. Deze vier dimensies worden in hun onderlinge samenhang besproken.

2.2 Begripsverkenning

Sociale integratie en participatie

Zowel in beleidsstukken van het Rijk, gemeenten en instellingen, als in wetenschappelijke studies wordt het begrip sociale integratie regelmatig gebruikt. Hier wordt vooral gerefereerd aan opvattingen die naar voren komen in beleidsnota's en -studies.

Sociale integratie wordt vaak omschreven als een proces dat ertoe leidt dat mensen en bevolkingsgroepen volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen. Een noodzakelijke voorwaarde is het wederzijds respect voor elkaars eigenheid (Contourennota 1994). In andere omschrijvingen van het begrip staat het emancipatieproces van een groepering voorop. Dan ligt de nadruk op het verbeteren van de sociale positie van een groepering. De RMO besteedt in dit advies vooral aandacht aan de sociale integratie van groeperingen.

Uitgangspunten voor het integratiebeleid, bedoeld om de verhouding van immigranten en hun nakomelingen tot de staat en de Nederlandse samenleving vorm te geven, zijn:

- gelijkheid van en gelijke kansen voor mensen uit etnische groeperingen en autochtonen;
- gelijkwaardigheid van culturen en religies.

Daarbij moet gewezen worden op zogeheten 'ononderhandelbare onderwerpen', zoals de democratische rechtsorde, de vrijheid van meningsuiting, het zelfbeschikkingsrecht van het individu, de gelijkwaardigheid van vrouw en man en de scheiding van kerk en staat;

- wederkerigheid. Van immigranten mag loyaliteit met de samenleving worden verwacht; tegelijkertijd dient de samenleving hen mogelijkheden te bieden er zich een plaats te verwerven (TWCM 1995).

Sociale integratie wordt gezien als het spiegelbeeld van marginalisering. Daarbij wordt een relatie gelegd met het al dan niet behouden van de eigen identiteit in het krachtenveld van een dominante cultuur en de eigen subcultuur (Vermeulen en Penninx 1994: 3). Bij integratie wordt zowel getracht de eigen subcultuur te behouden als de dominante cultuur te erkennen. Dat vergt flexibiliteit van de leden van die subculturen en van de dominante cultuur. Bij marginalisering wordt noch getracht de eigen subcultuur te behouden, noch erkent men de dominante cultuur. Een dergelijke houding gaat meestal gepaard met verlies aan zelfrespect (Schuyt 1997: 62).

In de literatuur wordt 'sociale integratie' vaak gebruikt als containerbegrip, waaraan een gedrags- en een houdingsaspect te onderkennen is. Dit laatste aspect blijft, gelet op het subjectieve karakter ervan, verder buiten beschouwing. Het is niet ongebruikelijk om dimensies te onderscheiden bij het gedragsaspect van sociale integratie. Veel gebruikt wordt het onderscheid tussen structurele en sociaal-culturele participatie, ook wel formele en informele participatie genoemd (Lindo 1997: 4 en Veenman 1995:118). Bij structurele participatie gaat het om de zogeheten harde sectoren, zoals arbeid, inkomen, onderwijs en huisvesting. Sociaal-culturele participatie heeft betrekking op de deelname aan instituties, zoals verenigingsleven en politieke partijen, en de netwerken waarvan men deel uitmaakt.

Als een van de factoren die ertoe kunnen bijdragen dat groeperingen in de marge belanden, wordt ook genoemd de beperkte zelfredzaamheid van mensen (SCP 1998a: 110). De RMO beschouwt zelfredzaamheid als een belangrijke voorwaarde om deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Het onderscheiden van dimensies is een weg die ook de RMO kiest. De uitwerking hiervan komt in paragraaf 2.4.

Marginalisering en sociale uitsluiting

Gelet op de adviesaanvraag ligt het in de rede het begrip marginalisering te reserveren voor gevallen waarin sprake is van een proces van duurzame uitsluiting, dan wel het duurzaam verkeren op een lager participatieniveau. Het woord duurzaam vindt de RMO in dit verband essentieel, omdat hiermee het structurele karakter van de marginalisering duidelijk wordt. Er is meestal slechts van marginalisering sprake als een groepering is uitgesloten van meer dan een van de vier dimensies van sociale integratie. De ernst van de problematiek is afhankelijk van de omvang van de groep en van de duurzaamheid van de uitsluiting.

De RMO besteedt in dit advies geen aandacht aan de marginalisering op het individuele niveau.

Sociale uitsluiting kan ontstaan, omdat men

1. er niet meer bij *wil* horen;
2. er niet meer bij *mag* horen;
3. er niet meer bij *kan* horen (Stuurgroep PBB 1998).

In het eerste geval is er sprake van zelfuitsluiting, in het tweede van discriminatie op grond van individuele en/of groepskenmerken en in het derde geval van uitsluiting op grond van een door omstandigheden of derden opgelegde norm. Sociale uitsluiting kan op alle vier dimensies van sociale integratie optreden.

Sociale cohesie

Sociale cohesie is beschreven als een sterke interne samenhang in een sociale eenheid, waarbij de leden elkaar steunen en zich met de groep identificeren (Van Doorn 1959). Een algemene acceptatie van de in de groep geldende doelen, normen, rechten en plichten door de leden van de groep, staat daarbij voorop. Van Doorn doelt op de binding binnen groepen van beperkte omvang. Niet duidelijk is hoe de groep zich naar buiten manifesteert en of er sprake is van sociale integratie van de groep binnen de samenleving.

Naar de mening van de RMO moet groepscohesie niet gelijkgesteld worden met sociale cohesie. Sociale cohesie verwijst naar de samenleving als geheel waarvan veel groeperingen deel uit maken. In dit verband is het onderscheid gemaakt tussen de banden binnen groepen en de schakels tussen groepen (Duyvendak 1997: 15). De banden binnen groepen zetten de verschillen met anderen aan, terwijl door de schakels tussen groepen geleerd wordt om te gaan met verschillen tussen mensen en tussen groepen. Deze schakels zullen in een samenleving die gekenmerkt wordt door een grote verscheidenheid, vaak licht van karakter zijn en bestaan uit een aantal minimale, veelal procedurele normen. Deze banden kunnen ook een emancipatieproces op gang brengen.

Bij het ontbreken van die schakels tussen een groep en de overige groepen zal de sociale integratie van die groep in de samenleving problematisch zijn. Wanneer dat zich voor aanzienlijke delen van de samenleving voordoet, is de maatschappelijke stabiliteit in gevaar.

2.3 De Nederlandse samenleving als oriëntatie

In de adviesaanvraag wijst het kabinet op een mogelijke verdere marginalisering en een stagnerende integratie van bijzondere groepen. Om te kunnen komen tot een beoordeling of daarvan sprake is, is het van belang aan te geven binnen welk kader dat gebeurt. 'Integratie', 'sociale cohesie', 'participatie' en 'marginalisering' verwijzen alle naar iets anders: naar een entiteit waaraan men participeert of zou moeten participeren, waarbinnen sociale cohesie wel of niet optreedt, waarin iemand geïntegreerd is, en ten opzichte waarvan iemand of een groep marginaal is. Dat andere is een collectiviteit van grotere of kleinere omvang, een groep van personen of een structuur in andere zin: een vereniging, een politieke partij, maar ook – zo wil het spraakgebruik – de arbeidsmarkt of het onderwijs.

Voor de RMO is het referentiepunt de Nederlandse samenleving. Als het bijvoorbeeld gaat om wijken of buurten zal de participatie, de integratie, de cohesie en de marginaliteit op dat niveau uiteindelijk getoetst worden op effecten voor de gehele samenleving. Hetzelfde geldt voor een etnische groepering: de participatie daarbinnen zal mede bezien worden tegen de consequenties voor de Nederlandse samenleving.

Dit is des te meer van belang omdat het micro- of mesoproces enerzijds en het macroproces anderzijds niet in dezelfde richting behoeven te gaan. Sterke integratie binnen en oriëntatie op deelsystemen kunnen nadelig uitwerken op het grotere systeem. Zo moest de oriëntatie op de eigen 'zuil' in vroeger jaren gecompenseerd worden door een uitgebreid stelsel van politieke omgangsvormen tussen de zuilen om een nationaal politiek systeem mogelijk te maken. Ook kan men betogen dat een 'opsluiten' van mensen met eenzelfde etnische achtergrond binnen een groepering, ten koste gaat van hun integratie in de samenleving als geheel. Bovendien kan de groepering dan zelf weer een probleem worden voor het functioneren van het geheel.

Hier is nogal wat ruimte besteed aan de casus dat integratie op het lagere niveau strijdig is met de integratie op het hoogste aggregatieniveau. Vaak echter versterken die twee vormen van integratie elkaar en meestal zijn zij neutraal ten opzichte van elkaar.

Op een eenheid van hogere orde dan Nederland – de Europese Unie komt dan uiteraard in gedachten – zal de RMO zich in dit deel van het basisdocument niet oriënteren. In de eerste plaats ligt dat niet in de adviesaanvraag besloten en in de tweede plaats lijken processen van cohesie, participatie (en wellicht ook uitsluiting) die zich op dat niveau afspelen uitsluitend een zaak van nationale institutionele aard. Men kan aan de Europese Unie als individuele burger nauwelijks participeren.

2.4 Dimensies van integratie

Uit de overdaad van verwante begrippen waarover hiervoor is gerapporteerd, kiest de RMO het begrip 'integratie' als centraal begrip. Bijzondere groepen zijn dus groepen die niet of onvoldoende geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving.

De RMO onderscheidt aan sociale integratie vier dimensies of criteria aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of er sprake is van voldoende of onvoldoende integratie.

De eerste dimensie heeft betrekking op de positie binnen de maatschappelijk centrale domeinen van arbeid en opleiding, ook wel aangeduid met sociaal-economische positie (Veenman 1995: 118). Wel of geen arbeid, het niveau en de kwaliteit van de arbeid, het al dan niet beschikken over een onderwijskwalificatie, dit zijn de belangrijkste indicaties voor de mate waarin iemand geïntegreerd is in de Nederlandse samenleving. Hieruit

vloeien weer andere aspecten voort die eveneens van belang zijn, zoals inkomen en huisvesting.

De tweede dimensie betreft de deelname aan institutionele kaders voor belangenbehartiging en beïnvloeding van de omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan bewegingen die ten doel hebben een groep te emanciperen en de positie daarvan te verbeteren, of meer algemeen de omgeving te beïnvloeden. Het kan ook gaan om het gebruik dat mensen weten te maken van de bestaande institutionele wegen van de politiek en directe belangenbehartiging, zoals politieke partijen en vakbonden (Hoogerwerf 1998). Deze dimensie benadrukt het aspect van invloed kunnen uitoefenen op eigen lot en omgeving, en is ook op te vatten als complement van de eerstgenoemde, in zoverre het daaraan een dynamisch karakter verleent.

De derde dimensie heeft betrekking op de beschikbaarheid van persoonlijke relaties en sociale netwerken die tot emotionele en materiële steun kunnen zijn: het persoonlijk contact dat iemand met andere mensen onderhoudt. Dit contact vindt plaats tussen gezins- en familieleden, met vrienden en kennissen, met burens en collega's. De aard van dit type contacten kan verschillen van voorzichtig en afstandelijk, zoals vaak tussen burens, aan de ene kant, tot open en hartelijk, zoals meestal tussen goede vrienden of tussen ouders en kinderen, aan de andere kant, maar kan ook verschillen per specifieke groep. Zonder een minimum van deze betrekkingen – sociaal netwerk – kan een mens zich in de samenleving nauwelijks staande houden. De functies die zij voor de individuele mens hebben, zijn talrijk, maar het is zinvol onderscheid te maken tussen meer affectieve en meer instrumentele functies.

De vierde dimensie betreft de mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid in de persoonlijke levenssfeer. Hier wordt vooral gedacht aan lichamelijke, zintuiglijke en geestelijke beperkingen en aan chronische ziekte, waardoor zelfstandigheid en zelfredzaamheid sterk verminderen.

De keuze van de eerste drie dimensies sluit aan bij opvattingen in politieke programma's en sociaal-wetenschappelijke literatuur. Deze drie dimensies staan algemeen te boek als de constituerende elementen van de samenleving. Een element dat hier niet expliciet wordt genoemd, is het inkomen. De reden daarvan is dat het hier om participatie gaat en het participeren aan de inkomensstructuur het begrip op ontoelaatbare wijze oprekt. Een andere reden houdt verband met het feit dat iemands inkomen in het overgrote deel van de gevallen een gevolg is van zijn genoten onderwijs en zijn plaats binnen de wereld van de arbeid, kortom beschouwd kan worden als een afgeleide.

De RMO houdt in zijn verkenning van bijzondere groepen ook rekening met de kwetsbare groepen in de samenleving die niet goed kunnen worden aangeduid aan de hand van de eerste drie dimensies. Er zijn basisvoorwaarden die

vervuld moeten zijn voordat iemand zelfstandig kan participeren aan maatschappelijke activiteiten en groeperingen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan mensen met lichamelijke, zintuiglijke of geestelijke beperkingen, maar ook aan eerste generaties allochtonen en meer recente groepen immigranten die de weg in de Nederlandse samenleving niet kennen. De sociale integratie van deze groepen mensen wordt in de vierde dimensie geanalyseerd.

Tussen de dimensies bestaan relaties. Een goed voorbeeld is de deelname van mensen uit etnische groeperingen aan onderwijs. Onderwijs is op zich al een belangrijke maatschappelijke institutie. Wie deelneemt aan onderwijs in de ontvangende samenleving, krijgt impulsen die leiden tot sociale integratie. Onderwijs draagt immers basisvaardigheden over, zoals de Nederlandse taal. Bovendien maken de leerlingen kennis met de Nederlandse samenleving door vakken als geschiedenis, aardrijkskunde, maatschappijleer en staatsinrichting. Er vindt op die manier cultuuroverdracht plaats in die zin dat sociaal-normatieve kwalificaties worden aangeleerd. Daarnaast komt men op school in contact met andere leerlingen (Veenman 1995: 119 en Gowricharn 1998: 16). Een ander voorbeeld betreft de ouderen die problemen hebben met de zelfstandigheid en de zelfredzaamheid. Voor hen is de dimensie arbeid minder van belang, omdat dit van hen niet meer verwacht wordt. Desalniettemin kan voor hen onderwijs belangrijk zijn in het kader van het levenslang leren, maar vooral ook het inkomen dat zij nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan activiteiten van ouderenorganisaties of om op grond van bestaande sociale relaties of sociaal netwerk informele zorg te verkrijgen (De Bruijn 1997: 195).

3 Dimensies van integratie: een empirische karakterisering van groepen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twintig groepen mensen¹ aan de hand van vier dimensies van integratie besproken. Deze groepen zijn doelgroepen van beleid (geweest). Hun omvang varieert sterk. Zo vormt de doelgroep vrouwen de helft van de Nederlandse bevolking, terwijl, bijvoorbeeld de doelgroep dak- en thuislozen zeer beperkt van omvang is. Daarnaast kenmerken de groepen zich door een grote heterogeniteit en interne verscheidenheid. Hoewel de ouderen als duidelijke groep in de samenleving te onderscheiden zijn, weten 65-plussers zich nauwelijks verwant met hulpbehoevende 75-plussers. Wat hen bindt, is dat ze tot de groep mensen in de samenleving behoren die, veelal na een werkzaam leven, vanwege hun leeftijd niet meer tot de beroepsbevolking horen.

Door het analyseren van de doelgroepen op basis van de vier dimensies van integratie is het mogelijk verschillen aan te geven en eventuele kleinere en nieuwe doelgroepen naar voren te brengen. Zo geldt bijvoorbeeld voor het merendeel van de vrouwen dat het hen goed vergaat, terwijl een groot deel van de bijstandsmoeders veel moeite heeft boven het bestaansminimum uit te komen en om die reden als bijzondere groep gekenmerkt zou kunnen worden.

In zijn *Sociale en Culturele Verkenningen 1998* noemt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) vier factoren die de kans verhogen om in de marge van de samenleving te belanden, namelijk:

- lage opleiding
- werkloosheid
- laag inkomen
- beperkte zelfredzaamheid.

Een bijzondere groep (het SCP gebruikt de term risicogroep) omvat dan “een verzameling mensen die zich kenmerkt door een of meer van de hiervoor beschreven factoren. Op grond hiervan worden groepen onderscheiden die een verhoogd risico op sociale achterstanden hebben. De leden lopen kans om in een problematische situatie te geraken dan wel langdurig te blijven.” (SCP 1998a: 110).

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat de RMO onder *bijzondere groepen* (risicogroepen) verstaat, namelijk: groeperingen die bestaan uit mensen die niet geïntegreerd zijn in de samenleving en die om die reden, binnen het

¹ Het betreft de volgende doelgroepen: woonwagenbewoners; ernstig tot zeer ernstig gehandicapten; chronisch zieken; vluchtelingen; arbeidsongeschikten; langdurig werklozen; Turken; Marokkanen; Surinamers; Antillianen/Arubanen; Chinezen; Molukkers; ouderen (55-79 jaar); alleenstaande ouders; jongeren; verslaafden; dak- en thuislozen; chronisch psychiatrische patiënten en vrouwen.

raam van algemeen aanvaarde opvattingen, aanspraak mogen maken op aandacht of zorg vanwege de overheid.

De Raad wil twee kernbegrippen uit deze formulering, *integratie* en *algemeen aanvaarde opvattingen*, operationaliseren aan de hand van factoren die in grote mate overeenkomen met die van het SCP, maar die een breder terrein van het maatschappelijk leven beslaan. De reden voor de verbreding van het aantal factoren (dimensies) ligt in de taakopdracht van de RMO, namelijk ontwikkelingen aangeven, die de sociale cohesie in de samenleving bevorderen en sociale uitsluiting van haar burgers voorkomen. De dimensies van integratie zijn kort samengevat:

- arbeid en onderwijs en opleiding
- institutionele kaders
- sociale netwerken
- zelfstandigheid en zelfredzaamheid.

Met betrekking tot elk van deze dimensies heeft de Raad gegevens verzameld van een groot aantal doelgroepen van beleid. Er zijn ook enkele subgroepen naar voren gekomen. Niet alleen zijn er gegevens uit het recente verleden geïnventariseerd, maar ook enkele toekomstverwachtingen. De Raad wil aan kunnen geven of er sprake is van een duurzaam en structureel verschijnsel of dat het probleem van tijdelijke aard is. Het resultaat is dat er groeperingen naar voren komen, die structureel in een marginale positie verkeren. De ernst voor de Nederlandse samenleving is groter als zo'n groepering omvangrijk is, en de achterstand groot en moeilijk in te halen is.

Nadrukkelijk wordt gesteld dat pas ná de analyse duidelijk wordt of een gekozen groep ook een bijzondere groep is. De kwalificatie of een doelgroep van beleid tevens als bijzondere groep kan worden beschouwd, wordt in hoofdstuk 4 toegekend.

Omdat het over een groot aantal groepen gaat en omdat niet over alle groeperingen zowel gegevens over het verleden als de nabije toekomst verzameld konden worden, verwijst de RMO naar bestaande publicaties van met name het SCP (*Sociale en Culturele Verkenningen 1998*) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (*Allochtonen in Nederland 1998*).

Vanwege de grote heterogeniteit tussen de verschillende doelgroepen, en meer nog in de verschillende doelgroepen, heeft de Raad geenszins de pretentie volledigheid na te streven. Gekozen is voor een overzicht op hoofdlijnen. Een empirisch overzicht van de gegevensverzameling is neergelegd in een interne notitie.

Ondanks de onvolledigheid van de gegevensverzameling en de beperkte vergelijkbaarheid meent de Raad voldoende basis te hebben voor een beoordeling van de mate van integratie van de onderscheiden groepen en van de signalering van hun problemen met betrekking tot de dimensies van integratie.

De RMO biedt, voortbouwend op de kwantitatieve overzichten van het SCP en het CBS, een meer gedifferentieerd overzicht van factoren die van invloed zijn op de integratie van groepen in de samenleving (door middel van de vier dimensies van integratie), én van groepen in de samenleving bij wie sprake kan zijn van marginaliserende tendensen.

3.2 Arbeid, onderwijs en opleiding

3.2.1 Arbeid

De belangrijkste indicaties voor de mate waarin iemand geïntegreerd is in de Nederlandse samenleving, zijn de maatschappelijk centrale domeinen arbeid en opleiding.

Met betrekking tot de dimensie arbeid zijn mogelijke knelpunten te onderscheiden die de integratie in de samenleving kunnen belemmeren. In deze paragraaf worden belangrijke vraagstukken beschreven die te maken hebben met de toegang tot de arbeidsmarkt, zoals: Wat is de arbeidsparticipatie van de betrokken groep en hoe verhoudt zich dit tot het landelijk gemiddelde? Hoe hoog is het werkloosheidspercentage en is er sprake van langdurige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of functionele beperkingen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt?

Daarnaast worden er opmerkingen gemaakt over het type arbeid, de zorgarbeid, zowel binnen de eigen sociale en familiekring als in het vrijwilligerswerk, en arbeidsdeelname in voltijd en deeltijd. Een afgeleide van arbeid vormt het inkomen. Arbeid is de meest bepalende factor voor de hoogte van iemands inkomen. Heeft iemand geen werk, dan heeft hij of zij in de regel een laag inkomen. Voor gepensioneerden is de arbeid in de werkzame periode bepalend voor de hoogte van het pensioen.

In de analyse wordt het arbeidsvraagstuk bekeken vanuit het perspectief van integratie c.q. marginalisatie van groeperingen in de samenleving. Indien gegevens voorhanden zijn, wordt er tevens gekeken naar ontwikkelingen. Dit maakt het mogelijk vast te stellen of er sprake is van een structureel probleem of van een tijdelijk knelpunt. Een indicatie van de omvang van de groepering is uiteraard ook van belang.

Werkgelegenheid en arbeidsparticipatie

De geregistreerde werkloosheid onder allochtonen is in de periode 1995-1997 gemiddeld 18%, bij autochtonen ligt die op 5%. Bij nadere bestudering blijkt dat de arbeidsmarktpositie van de verschillende etnische groeperingen sterk uiteen loopt. Van de zogeheten doelgroepen onder allochtonen ligt het werkloosheidspercentage bij Turken, Marokkanen en Antillianen ver boven het gemiddelde. Hoewel er wel een dalende tendens is, ligt het percentage bij Turken op 36%, bij Marokkanen op 24% en bij Antillianen op 27%. Voor de Surinamers is de arbeidssituatie meer rooskleurig, hoewel een werkloosheid van 15% nog ver boven het algemene gemiddelde van de autochtone beroepsbevolking ligt (CBS 1998: 72). De werkgelegenheid onder de etnische groepe-

ringen is daarmee problematisch en een oplossing is nog niet voorhanden: het gaat hier om een *duurzaam probleem* van *structurele* aard, temeer als we kijken naar de ontwikkelingen over de generaties.

Bij de Turkse bevolkingsgroep staat in de leeftijdsgroep 45-64 jaar een extreem hoog percentage geregistreerd als werkloos, namelijk 47% tegen 36% in de leeftijdscategorie 25-44 jaar en 32% in de leeftijdscategorie 16-24 jaar. Hoewel de werkloosheid onder de oudere Turkse mannen en vrouwen het hoogst ligt en wel afneemt per jongere leeftijdsgroep, is het gemiddelde van ruim één op de drie werkloos zeer hoog.

In de andere allochtone doelgroepen is een tegengestelde beweging te zien. De werkloosheid onder de Antilliaanse bevolking is zeer hoog in de leeftijdsgroep 16-24-jarigen, namelijk 44%, terwijl die van de 25-44-jarigen 29% is en die in de leeftijd 45-64 jaar 20%.

Onder de Marokkaanse bevolking heeft de leeftijdscategorie 25-44-jarigen het hoogste werkloosheidspercentage: 31%. Evenals bij de Antillianen ligt de werkloosheid van de 45-64-jarige Marokkanen op 20%. In de leeftijdsgroep van 16-24 jaar vinden we onder de Marokkanen 23% als geregistreerd werkloos. Bij de Surinaamse bevolkingsgroep liggen de percentages beduidend lager (maar ook weer aanzienlijk hoger dan bij de autochtone bevolking), namelijk 19% in de leeftijd 16-24 jaar, 16% in de leeftijd 25-44 jaar en 15% 45-64-jarigen (CBS 1998: 72).

De gegevens over de geregisteerde werkloosheid uitgesplitst naar geslacht laten zien dat de werkloosheid onder vrouwen van etnische groeperingen slechts enkele procenten verschilt van of gelijk is aan die van de mannen. Een uitzondering vormen de Antilliaanse vrouwen: 32% van deze vrouwen tussen 16-64 jaar staat als werkloos geregistreerd, tegen 22% van de Antilliaanse mannen.

De werkloosheidscijfers van de andere etnische groeperingen zijn: Turkse vrouwen 36% (mannen ook 36%); Marokkaanse vrouwen 24% (mannen 25%); Surinaamse vrouwen 16% (mannen 14%). Onder de autochtonen is 6% van de vrouwen en 4% van de mannen werkloos (CBS 1998: 72).

De netto-arbeidsparticipatie² onder Surinamers is de laatste jaren sterk gestegen en bedroeg in 1997 reeds 53% van de beroepsbevolking tegen het algemeen gemiddelde van 61% onder autochtonen. Hiermee onderscheiden Surinamers zich positief van andere etnische groeperingen. De netto-arbeidsparticipatie van Turken en Marokkanen ligt beduidend lager, respectievelijk 33% en 30%, terwijl de Antillianen er tussenin zitten met een gemiddelde van 47% (CBS 1998: 14).

De arbeidsparticipatie van kleinere etnische groepen van de beroepsbevol-

² Netto-arbeidsparticipatie: werkzamen, ongeacht het aantal uren, als percentage van de personen in de leeftijd van 15-65 jaar, exclusief schoolgaanden: gelijk aan werkzame beroepsbevolking.

Bruto-arbeidsparticipatie: werkzamen met een baan van meer dan 18 uur plus (actief) werkzoekenden op zoek naar een baan van minimaal 18 uur als percentage van alle personen in de leeftijd van 15-65 jaar: beroepsbevolking.

king, zoals Chinezen en Molukkers, is niet verontrustend laag. 52% van de Chinese beroepsbevolking werkt. Chinese vrouwen participeren minder op de arbeidsmarkt dan Chinese mannen (86% vrouwen en 92% mannen). Bekend is dat Chinese vrouwen vaak meewerken in een familierestaurant en dit niet altijd opgeven als werk (ISEO 1997: 42).

De Molukse beroepsbevolking heeft de laatste vijftien jaar een gunstige ontwikkeling ingezet. Vijftien jaar geleden bedroeg het werkloosheidspercentage onder de Molukkers 38%. Dit was in 1990 reeds gedaald tot 15% en deze dalende trend zet zich, met name bij de tweede generatie Molukkers, nog steeds voort (Veenman 1994).

Naast gegevens over werkloosheid bij de beschreven groepen, is het van belang een indicatie te geven over de duur van de werkloosheid. De omvang van de groep langdurig werklozen (langer dan een jaar zonder betaalde arbeid) is na lange tijd gelijk te zijn gebleven, vanaf 1995 afgenomen. In de *Sociale en Culturele Verkenningen 1998* worden hierover de volgende percentages gegeven. Langdurig werklozen zijn met name oververtegenwoordigd onder de laagopgeleiden (54%) en etnische groeperingen (29%). Van de totale beroepsbevolking is 3,7% langdurig werkloos, van de laagopgeleiden is dit 6,4% en van de etnische groeperingen 11,8%. Van de vier grootste etnische minderheidsgroepen tezamen ligt dit zelfs op 16,7%. Qua samenstelling is de groep langdurig werklozen de afgelopen tien jaar veranderd. Het percentage laagopgeleiden is gedaald van 80% in 1985 naar 54% nu en dat van hoogopgeleiden is gestegen. Het aandeel langdurig werklozen uit de etnische groeperingen is gestegen van 10% naar 17% over hetzelfde tijdvak. Met betrekking tot de veranderde samenstelling van de beroepsbevolking concludeert het SCP dat opleiding en etniciteit meer bepalend zijn voor de kans op werkloosheid, dan leeftijd en geslacht (SCP 1998a; 106).

Veel factoren kunnen van invloed zijn op de participatie van groepen op de arbeidsmarkt. Dagevos heeft enkele oorzaken genoemd van de lage arbeidsparticipatie van etnische groeperingen, zoals het geringe aantal Turkse en Marokkaanse vrouwen dat zich op de arbeidsmarkt meldt en het hoge aandeel arbeidsongeschikten onder oudere Turkse en Marokkaanse mannen. Een rol van betekenis speelt ook dat schoolgaande jongeren bij deze groepen sterk vertegenwoordigd zijn (Dagevos 1998: 16-17).

Een belangrijke factor is de arbeidsparticipatie van vrouwen en jongeren. Momenteel behoort 45% van de vrouwen tussen 15 en 64 jaar tot de werkzame beroepsbevolking (tegen 73% van de mannen). Er zijn grote verschillen per leeftijdscategorie: van de 15 tot 24-jarigen is dit 38%; van 25 tot 44-jarigen 58% en van de 45 tot 64-jarigen 31% (CBS 1998: 71).

Een verdere toename van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt zal vooral plaats kunnen vinden bij herverdeling van taken binnen het huishouden en verbetering van de toegang tot opvangvoorzieningen: een proces dat de laatste jaren gaande is. De toename van het aantal werkende vrouwen is het meest terug te vinden bij de groep gehuwde vrouwen. Zo participeerde in

1960 7% van de gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt, in 1977 was dit 24% en in 1995 44% (SCP 1997a: 44).

De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kon toenemen door de sterke groei van het aantal deeltijdbanen. Het aandeel deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid is in de afgelopen twintig jaar bijna verdubbeld: van zo'n 15% in 1975 naar 28% in 1995. Ruim driekwart van de deeltijdbanen wordt vervuld door een vrouw. Van alle werkende vrouwen heeft circa 57% een deeltijdbaan, terwijl slechts 10% van de werkende mannen in deeltijd werkt (SCP 1997a: 49).

Er is sprake van een onevenwichtige verdeling van vol- en deeltijdbanen. Het meeste deeltijdwerk komt voor in de sectoren waar vrouwen oververtegenwoordigd zijn, zoals maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg (SCP 1997a: 50).

Vrouwen blijven relatief vaak na het krijgen van kinderen werken (voornamelijk in deeltijd) of kunnen na verloop van tijd herintreden. In de sectoren en beroepen waar de meesten voltijds werken (bijvoorbeeld de marktsector), stoppen vrouwen met werken na het krijgen van kinderen. Een gevolg hiervan is dat er een discrepantie ontstaat tussen gewenste arbeidstijd en feitelijke arbeidstijd bij vrouwen (SCP 1997b: 76-77).

Het traditionele gezin met de man als enige kostwinner is de laatste jaren opgeschoven naar de 'anderhalfverdieners'; een voltijd werkende man en een in deeltijd werkende vrouw (SCP 1997b: 53-84).

In vergelijking met andere Europese landen staat Nederland veruit bovenaan voor wat deeltijdarbeidsparticipatie betreft. Dit geldt vooral voor vrouwen, maar ook mannen werken meer en meer in deeltijd. Een van de conclusies die *Het Gezinsrapport 1997* hieruit trekt, is dat sinds de jaren tachtig zich internationaal gezien, een typisch Nederlands patroon van vrouwelijke arbeidsparticipatie heeft ontwikkeld (SCP 1997a: 50-52).

De toename van het aantal vrouwen in de betaalde arbeid heeft tot gevolg dat vrouwen minder tijd besteden aan onbetaalde arbeid. In de laatste jaren is de verdeling van onbetaalde arbeid over vrouwen en mannen opgeschoven van 71% van de onbetaalde arbeid voor de vrouwen en 29% voor de mannen in de jaren tachtig naar 64% voor de vrouwen en 36% voor de mannen in de jaren negentig (SCP 1997a: 69-77 en SCP 1997b: 117-157).

Bij de bespreking van de arbeidsparticipatie van vrouwen uit de etnische groeperingen moet rekening gehouden worden met de heterogeniteit van deze groepen. Dit geldt ook voor Turkse en Marokkaanse vrouwen, ondanks het feit dat deze twee etnische groeperingen vaak op een lijn worden gezet. In het algemeen geldt echter wel dat hier een grote overeenkomst tussen Turkse en Marokkaanse vrouwen valt te constateren, namelijk dat maar een klein deel van hen deelneemt aan de arbeidsmarkt.

In het begin van de jaren negentig ligt de deelname aan betaalde arbeid (vol- of deeltijd) het laagst bij Marokkaanse vrouwen. Van de Marokkaanse vrouwen zonder kinderen werkt slechts 4% in deeltijd. Turkse en Antilliaanse vrouwen participeren zo goed als gelijk, respectievelijk 12% en 13%. Met

betrekking tot voltijdwerk van vrouwen zonder kinderen is de deelname van Turkse en Marokkaanse vrouwen gelijk, namelijk 12%. Bij de werkende vrouwen met kinderen doen zich enkele opvallende verschillen en overeenkomsten voor. Zo ligt de voltijdse arbeidsdeelname van autochtone vrouwen met kinderen lager dan of gelijk aan die van de Turkse, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Autochtone vrouwen met kinderen werken meer in deeltijd, net zoals Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Echter, er werken meer Turkse vrouwen met kinderen voltijds dan in deeltijd. De arbeidsdeelname van Marokkaanse vrouwen met kinderen ligt ver onder het gemiddelde. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat autochtone vrouwen voornamelijk voltijds werken als er nog geen kinderen zijn. Werkende moeders uit etnische groeperingen hebben in gelijke mate voltijd- en deeltijdbanen (SCP 1995: 217).

De werkloosheid onder de groep jongeren kent een sterke dalende lijn. In 1996 was van de jongeren tot 25 jaar 8,1% van de beroepsbevolking werkloos. In 1997 was dit percentage gedaald tot 5,5%. Steeds meer scholieren, en op steeds jongere leeftijd, hebben een bijbaantje. In 1994 heeft bijna de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs één of meer bijbaantjes tijdens normale schoolweken. Over 1996 geldt dat driekwart van alle scholieren een bijbaantje heeft of vakantiewerk verricht. Mede vanwege de versoepeling van de leeftijdsgrens waarop jongeren mogen werken, zijn vooral de jongere scholieren (14-jarigen) meer gaan werken. De gemiddelde werktijd voor de oudere scholieren met een bijbaan ligt rond de negen uur per week. Jongens hebben iets langere werktijden dan meisjes. Dergelijke bijbaantjes en werkervaring zijn een eerste aanloop tot de arbeidsmarkt.

Groeperingen die slecht scoren op de dimensie arbeid, zijn chronisch zieken en chronisch psychiatrische patiënten, gehandicapten (lichamelijk en verstandelijk) en arbeidsongeschikten. In de afbakening van de omvang van deze groepen is rekening gehouden met de ernst van de beperking. Het gaat met name om personen met een ernstige tot zeer ernstige beperking. Ook bij deze groeperingen leidt het functioneren van de arbeidsmarkt tot negatieve effecten, maar dan vooral vanwege het feit dat, vanwege een functionele handicap, de toegang aanpassingen vereist. Het merendeel van de personen uit deze groeperingen heeft een structurele aanpassing van de werksituatie nodig. De *aard* van het probleem, namelijk een psychische en/of fysieke stoornis, wordt als oorzaak beschouwd voor het veelal niet volledig kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Hoewel deze groeperingen vaak gemakshalve onder de noemer lichamelijk/verstandelijk gehandicapten of chronisch zieken worden gebracht, zijn ze zeer heterogeen van samenstelling. In het algemeen geldt dat naarmate de beperking ernstiger is, de deelname aan de arbeidsmarkt moeizamer wordt (SCP 1996b en 1997c).

Door de recente herkeuringen voor de WAO zijn meer chronisch zieken voor een deel arbeidsgeschikt verklaard en moeten zich beschikbaar stellen voor de

arbeidsmarkt. De verwachting is dat daardoor meer chronisch zieken werkloos raken (NCCZ 1994b).

Ten slotte zijn er ook groepen in de samenleving te onderscheiden, die te betitelen zijn als *randgroeperingen*. Het zijn groepen (veelal beperkt van omvang) die vanwege problematisch gedrag zichzelf buiten de samenleving plaatsen en daardoor ook buiten het arbeidsproces. Onder deze groepen vinden we de dak- en thuislozen, de verslaafden, een grote groep chronisch psychiatrische patiënten en zwerfjongeren.

Een bijzonder geval vormen de woonwagenbewoners. In deze subcultuur is nauwelijks sprake van het breken uit het eigen sociale milieu en gaat de leefwijze over van generatie op generatie. Vanaf de jaren zestig is de uitkeringsafhankelijkheid van de woonwagenbewoners sterk toegenomen, in de jaren tachtig oplopend tot 92% van hun beroepsbevolking. Afhankelijk zijn van een uitkering wordt echter door de meeste woonwagenbewoners niet als problematisch gezien, vanwege de vele bijverdiensten elders. Ook in de jaren negentig is de achterstand in het arbeidsproces nog zeer groot. Dat zal op de korte termijn niet snel verbeteren. Voor veel jongeren geldt de bijstandsuitkering als basisinkomen, waarmee de ambitie voor betere scholing en het verwerven van arbeid in loondienst niet aantrekkelijk is (Overbekking 1994: 127-131).

Inkomen en uitkeringsafhankelijkheid

Voor veel mensen geldt dat het hebben van een arbeidsplaats hen in ieder geval een vast inkomen biedt. Naast inkomen uit arbeid kan ook inkomen via een uitkering genoten worden. Uitkering wordt dan ruim geïnterpreteerd: via een pensioenregeling, een arbeidsongeschiktheid- of werkloosheidsuitkering, alimentatie, enzovoort. Niet alle uitkeringen zijn arbeidsgerelateerd. Dat geldt met name voor de grote groep niet-economisch zelfstandige vrouwen. Inkomen is voor hen geen afgeleide van het genoten onderwijs of van de verrichte arbeid, maar van de partner. In deze paragraaf komt met name het uitkeringsgerelateerde inkomen ter sprake. Daarbij is het van belang na te gaan welke groepen in de samenleving duurzaam afhankelijk zijn van een lage uitkering c.q. laag inkomen gerelateerd aan gegevens over werkloosheid. Mannen zijn vaker vertegenwoordigd in hogere inkomenscategorieën dan vrouwen. Dit geldt voor alle bevolkingsgroepen. Het inkomensniveau van autochtonen is hoger dan van personen uit etnische groeperingen. Met name Turkse en Marokkaanse vrouwen hebben een laag inkomen: meer dan 60% van de Turkse en bijna 75% van de Marokkaanse vrouwen met een voltijd baan heeft een laag inkomen. Autochtonen zijn met name ondervertegenwoordigd in de functies op elementair niveau en oververtegenwoordigd in de hogere functies. Turken en Marokkanen zijn overwegend werkzaam in de laagste functies en dringen nauwelijks door tot de hogere functies. Surinamers en Antillianen hebben in vergelijking een sterkere vertegenwoordiging op middelbare en hogere functies. Antillianen doen het in vergelijking met Surinamers beter. De Antillianen/Arubanen wijkt onder de

etnische groeperingen het minst af van de autochtonen (Dagevos et al. 1996: 42-45).

In het tweede kwart van 1998 stonden 152.000 mannen en 137.000 vrouwen als werkloos geregistreerd (CBS 1998a: 12-13). Gebleken is dat etnische groeperingen en de groep ongeschoolden (personen die ten hoogste de basisschool voltooid hebben) sterk oververtegenwoordigd zijn onder de werklozen. Vrouwen, jongeren en laagopgeleiden (lbo/mavo) zijn licht oververtegenwoordigd. Turken en Marokkanen hebben vier à vijfmaal zoveel kans op werkloosheid dan autochtonen. Surinamers ruim tweemaal zoveel kans. Het gemiddelde inkomen van mensen met een werkloosheidsuitkering is ruim de helft minder dan het gemiddeld inkomen van werkenden. Volgens het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* had 67% van de huishoudens met een werkloosheids- of bijstandsuitkering een laag inkomen. In Nederland leeft 18% van de autochtone huishoudens onder of op het sociaal minimum. Bij de Turkse huishoudens ligt dit op 40%; bij Marokkaanse op 54%; bij Antilliaanse op 26% en bij Surinaamse op 41%. Het gaat, met betrekking tot de inkomenspositie, om een relatief grote groep mensen die structureel financieel krap zit en op het niveau van het sociaal minimum leeft.

Armoede heeft een zichzelf bestendigend effect: voor alle huishoudens die onder het sociaal minimum leven, wordt het moeilijker het inkomen te verbeteren naarmate men langer arm is. Een aanzienlijke groep – 430.000 huishoudens – leeft ten minste vier jaar van een laag inkomen. Het is te verwachten dat hun financiële spankracht steeds minder wordt. In deze groep zijn bijstandsontvangers en gepensioneerden zwaar vertegenwoordigd. De kans op een laag inkomen is het grootst bij eenoudergezinnen met minderjarige kinderen. Van hen had in 1995 63% een laag inkomen en 27% een duurzaam laag inkomen. We hebben hier te maken met een grote groep huishoudens die structureel financiële problemen heeft. De kans op een (duurzaam) laag inkomen is relatief klein voor paren jonger dan 65 jaar, vooral wanneer zij geen minderjarige kinderen hebben. Alleenstaanden jonger dan 65 jaar hebben wel een hoge kans op een laag inkomen (24%), maar het risico op een duurzaam laag inkomen wijkt nauwelijks af van het gemiddelde (8%) (SCP: 1997d).

Werkende mensen met een matige of ernstige beperking blijken oververtegenwoordigd te zijn in de lagere beroepsgroepen; lichte beperkingen hebben geen invloed op het beroepsniveau. Mensen met een beperking werken vaker in deeltijd dan mensen zonder beperkingen (SCP 1997c: 79).

Ruim de helft van de chronisch zieken heeft een laag inkomen, terwijl 40% van de niet-chronisch zieken een inkomen van hetzelfde niveau heeft. Vijftien procent van de chronisch zieken leeft op bijstandsniveau, tegen 8% van de niet-chronisch zieken. Voor de mensen die extra zorg behoeven (chronisch zieken, psychiatrisch patiënten, lichamelijk en verstandelijk gehandicapten) zijn er regelingen die het gebruik van zorgvoorzieningen grotendeels vergoeden. Desondanks moeten chronisch zieken soms een deel van de nood-

zakelijke kosten voor eigen rekening nemen. Die uitgaven drukken op hun beschikbaar inkomen.

Van de alleenstaande ouders, veelal moeders, is een aanzienlijk deel afhankelijk van een uitkering, soms aangevuld met alimentatie. Een groot gedeelte van hen heeft gedurende een aantal jaren een inkomen dat op of niet ver boven het sociaal minimum ligt. Sommigen komen niet alleen in een neerwaartse financiële spiraal, maar ook in een sociale spiraal naar beneden terecht. Dit wordt mede veroorzaakt door de schulden. Hoewel de periode enige jaren kan duren, wordt van de alleenstaande ouder verwacht dat zij/hij nadat het jongste kind vijf jaar is, werk gaat zoeken. Het aanvaarden van een baan van enige omvang en vastigheid, zal er zeker op termijn toe leiden dat de afhankelijk van een uitkering afneemt (SCP 1997a: 77-84).

Conclusie

Uit de gegevens in deze paragraaf kunnen enkele algemene conclusies getrokken worden met betrekking tot de positie van enkele groepen op de arbeidsmarkt.

Met betrekking tot de werkloosheidscijfers, scoren drie groepen hoog: Turken in de leeftijdscategorie 45-64 jaar; Antilliaanse jongeren tussen de 16-24 jaar en Marokkanen tussen de 25-44 jaar. Tussen mannen en vrouwen uit de etnische groeperingen is er nauwelijks verschil in werkloosheid. Voorts geldt dat de sterke groei van deeltijdwerk door vrouwen (en daarmee ook hun arbeidsparticipatie), vooral een zaak is van autochtone vrouwen.

Onder de langdurig werklozen (3,7% van de beroepsbevolking) zijn met name de laagopgeleiden en etnische groeperingen oververtegenwoordigd. Daarnaast zijn er verschillende andere groepen aan te wijzen voor wie de toetreding tot de arbeidsmarkt problematisch is: chronisch zieken, psychiatrisch patiënten, lichamelijk en verstandelijk gehandicapten en arbeidsongeschikten. In deze laatste groep zijn met name de Turkse en Marokkaanse mannen oververtegenwoordigd.

Voor deze groepen, en dan met name de uitkeringsgerechtigde eenoudergezinnen en oudere gepensioneerden, geldt dat op den duur de financiële spankracht klein is. Dit geldt tevens voor de huishoudens met kinderen die langdurig rond moeten zien te komen van een bijstandsuitkering, waaronder relatief veel etnische minderheden.

3.2.2 Onderwijs en opleiding

Als onderdeel van de eerste dimensie over de toegang tot de maatschappelijke goederen, besteedt de RMO aandacht aan de positie van groeperingen op het gebied van onderwijs en opleiding.

Opleiding zegt iets over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, maar is tevens een belangrijke indicatie voor burgerschap. Daarnaast betekent opleiding kennisverwerving en daarmee een betere informatie over ontwikkelingen in de samenleving. De onderwijsparticipatie van verschillende groeperingen zegt

iets over de toekomstige positie van de individuen uit een bepaalde groep in de samenleving. Opleidingsniveau en onderwijsparticipatie zijn voortdurend in ontwikkeling. Zo geldt nu dat de grootste groep ouderen (75+) een laag opleidingsniveau heeft (basisschool); in de toekomst echter, zal het opleidingsniveau van de ouderen hoger zijn (minimaal middelbaar onderwijs). Een lage opleiding verkleint de kansen op de arbeidsmarkt, terwijl een hoge opleiding deze vergroot. Als de opleiding of het gebrek eraan een belemmering vormt voor de doorstroming in het arbeidsproces, is er sprake van een problematische opleidings situatie.

Sociaal-demografische factoren – leeftijd, geslacht en samenstelling van het huishouden – hingen in het verleden doorgaans als volgt samen met opleiding: een hoge leeftijd gaat gepaard met een laag onderwijsniveau, vrouwen zijn gemiddeld lager opgeleid dan mannen, en ook alleenstaande ouders zijn gemiddeld lager geschoold. Deze tendensen zijn evenwel gedurende de afgelopen decennia veranderd.

Vrouwen halen hun onderwijsachterstanden op ruime schaal in en ouderen zijn uiteindelijk meer geschoold, maar nog altijd gemiddeld minder dan jonge generaties.

Wat de allochtone ouderen in de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder betreft, is het opleidingsniveau bijzonder laag bij Turken en Marokkanen. Van de 15-64-jarigen uit de etnische groeperingen ligt het opleidingsniveau ook zeer laag. Van de niet-schoolgaanden heeft 66% van de Turken en Marokkanen alleen basisonderwijs genoten, tegen 25% van de Surinamers en Antillianen en 12% van de autochtonen. 19% van de Turken en Marokkanen heeft een opleiding op lbo/mavo-niveau, 34% van de Surinamers en Antillianen en 26% van de autochtonen. Een opleiding op havo/vwo/mbo-niveau heeft 13% van de Turken en Marokkanen afgerond, tegen 29% van de Surinamers en Antillianen en 42% van de autochtonen. Ten slotte heeft 3% van de Turken en Marokkanen een hbo/wo opleiding en 12% van de Surinamers en Antillianen en 21% van de autochtonen (SCP 1997g: 43).

Bij eenoudergezinnen (in 1997 zo'n 190.000) is er verschil tussen vaders en moeders: alleenstaande vaders zijn doorgaans relatief hoogopgeleid, terwijl alleenstaande moeders in onderwijsniveau achterblijven. Bij een vergelijking tussen eenoudergezinnen en tweoudergezinnen, blijkt dat het opleidingsniveau van moeders in eenoudergezinnen iets, maar niet veel lager is dan dat van moeders uit tweoudergezinnen. Met betrekking tot de vaders zijn er wel verschillen te constateren: alleenstaande vaders hebben ofwel een lager ofwel een hoger opleidingsniveau dan de vaders uit tweoudergezinnen. Dit betekent dat het aandeel alleenstaande vaders met een middelbare opleiding laag is (SCP 1997a: 69-81).

Een specifieke subcategorie bij de eenoudergezinnen vormen de bijstandsouders (in 1997 ruim 110.000 bijstandsmoeders en 5000 bijstandsvaders). Van de alleenstaande moeders heeft 36% een (deeltijd)baan (LBV 1997: 15). Het percentage bijstandsmoeders vertoont een dalende tendens. Zo was in 1986

59% van de alleenstaande moeders bijstandmoeder; dit was in 1994 gedaald tot 47% (SCP1997b: 95).

Van verschillende groeperingen is het niet eenvoudig algemene ontwikkelingen aan te geven, aangezien sommige groepen zeer heterogeen van samenstelling zijn en het moeilijk is kwantitatieve gegevens te verzamelen. Dit geldt met name voor de grote groep chronisch zieken. Uit onderzoek van de Nationale Commissie Chronisch Zieken blijkt dat de arbeidsdeelname van mensen met een chronische aandoening sterk samenhangt met het opleidingsniveau, en dat relatief veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten laag zijn opgeleid. Bovendien is in veel laaggeschoolde functies sprake van hogere lichamelijke eisen waaraan veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet kunnen voldoen. Bekend is dat lager opgeleiden door verschillen in levensomstandigheden en leefstijl een grotere kans hebben om ziek te worden dan hoger opgeleiden (NCCZ 1994b: 14).

Het opleidingsniveau van gehandicapten en chronisch psychiatrisch patiënten is dus zeer divers. Hierbij geldt in het algemeen dat hoe ernstiger de aandoening is, hoe lager de geschooldheid. Dit geldt ook voor personen met een lichamelijke handicap. Voor hen is de lichamelijke beperking een handicap voor de toegang tot het reguliere onderwijs. Dit kan veroorzaakt zijn doordat de lichamelijke beperking gepaard gaat met veelvuldig ziek zijn, maar ook dat de onderwijsinstellingen onvoldoende toegerust zijn om lichamenlijk gehandicapten op te nemen. In het kader van het huidige onderwijsbeleid (*Weer Samen Naar School* en *Rugzakvoorzieningen*) kan dit in de toekomst veranderen, zodat er een betere onderwijssituatie voor gehandicapten ontstaat.

Een groter aantal van de groep mensen met een verstandelijke handicap heeft door de uitbreiding van het voortgezet speciaal onderwijs een beroepsopleiding voltooid of is tenminste op het uitoefenen van een beroep voorbereid. Deze ontwikkeling moet de zelfstandigheid in de samenleving en de (arbeids)participatie van verstandelijk gehandicapten bewerkstelligen.

Chronisch psychiatrisch patiënten zullen daarentegen nauwelijks kansen hebben om eventuele onderwijsachterstanden in te lopen. Wat voor chronisch psychiatrisch patiënten is opgemerkt, geldt tevens in grote lijnen voor de dak- en thuislozen, groeperingen die elkaar overigens voor een deel overlappen. De kans om dak- of thuisloos te geraken, is niet aan een bepaald onderwijsniveau gebonden, maar de kans om, eenmaal dak- of thuisloos, eventuele onderwijsachterstanden in te halen, is zo goed als uitgesloten.

Personen die arbeidsongeschikt zijn geworden, hebben doorgaans een relatief lage opleiding. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. In de eerste plaats kunnen gezondheidsproblemen, die uiteindelijk tot arbeidsongeschiktheid leiden, ook van invloed zijn (geweest) op prestaties in het onderwijs. Er vindt als het ware een selectie plaats waardoor betrokkenen via slechte schoolprestaties en slechte werkomstandigheden later gebruik moeten maken van de WAO. In de tweede plaats zijn gezondheidsproblemen in de regel verbonden met een lage sociaal-economische status: personen uit lagere milieus zijn

ongezonder, en dus ook vaker arbeidsongeschikt, dan personen uit hogere sociale milieus. Daarnaast vindt men relatief veel arbeidsongeschikten onder de oudere beroepsbevolking (SCP 1996a).

Personen die een beroep doen op de instellingen voor maatschappelijke opvang (opvang van dak- en thuislozen, psychiatrisch patiënten, verslaafden, vrouwenopvang en dergelijke), hebben over het algemeen een lage opleiding. Bij 34% van de populatie is de middelbare school de hoogst afgeronde opleiding, bij 33% is dit het basisonderwijs. Slechts 3% heeft een hbo/universitaire opleiding genoten. Dat personen uit de maatschappelijke opvang een laag opleidingsniveau hebben, hangt samen met het feit dat ze uit de lagere sociale klassen komen. In de psychiatrie vinden we veelal de meer hoger opgeleiden: beter gesitueerden kunnen meer vroegtijdig hulp inroepen (Federatie Opvang 1996).

De situatie van vele verslaafden is zeer divers en afhankelijk van de sociale afkomst, zodat over hun opleiding moeilijk algemene uitspraken mogelijk zijn. Voor de beter gesitueerde verslaafden (alcohol of drugs) geldt dat hun verslaving meer verborgen is.

Woonwagenbewoners hebben gemiddeld een blijvend laag opleidingsniveau.

Scholing van etnische groeperingen

Van de etnische groeperingen vallen de Chinezen op met een hoog opleidingsniveau. Aan de andere kant van het spectrum treft men Turkse en Marokkaanse vrouwen aan, van wie het merendeel hooguit de basisschool heeft doorlopen. Een meerderheid van met name Marokkaanse vrouwen heeft dit schooltype vroegtijdig verlaten of nooit bezocht. Het opleidingsniveau van Surinamers en Antillianen, mannen zowel als vrouwen, steekt relatief gunstig af bij dat van de Turken en de Marokkanen, maar over het algemeen blijven etnische groeperingen nog steeds achter bij het opleidingsniveau van autochtonen. Molukkers onderscheiden zich in hun opleiding nauwelijks van de gemiddelde (autochtone) bevolking, al lijkt de spreiding van niveaus bij deze groep relatief gering: de meesten van hen hebben een lbo/mavo of een havo/vwo/mbo opleiding voltooid, relatief weinigen hebben alleen de basisschool of het hbo/universitair niveau behaald. Met betrekking tot de Antilliaanse bevolkingsgroep, leek het erop dat er zich een dalende tendens in onderwijsniveau zou optreden. De eerste stroom Antillianen die naar Nederland kwam, hadden veelal goed onderwijs genoten, die ze in Nederland met een vervolgopleiding wilde voltooien. Veel recente nieuwkomers kenmerken zich echter door laaggeschooldheid. Het opleidingsniveau van de Antillianen in het algemeen is weliswaar gemiddeld lager dan van autochtonen, maar niet zo laag als van de Turken en Marokkanen.

Het lagere opleidingsniveau van de grootste etnische groeperingen heeft niet alleen een grote invloed op hun positie op de arbeidsmarkt, maar ook op de onderwijskansen van hun kinderen. Kinderen van laagopgeleide ouders hebben het in het onderwijs moeilijker dan kinderen van hoogopgeleide ouders. Dit geldt met name voor leerlingen uit de genoemde etnische bevolkings-

groepen. Naast het lage opleidingsniveau van de ouders geldt bovendien de (nog) niet ontwikkelde Nederlandse taalvaardigheid en de cultuurgebonden verschillen in de opvoedingspraktijk, waardoor aanpassingsproblemen sneller voorkomen.

Een groep zal in de toekomst in opleidingsniveau bovengemiddeld uit kunnen schieten, omdat voor hen geldt dat voor het eerst de mogelijkheid bestaat om onderwijs te volgen. Verwacht kan worden dat op de langere termijn de opleidings situatie van nieuwe generaties allochtone kinderen en jongeren zal verbeteren, hoewel op dit moment de verschillen nog groot zijn. Daarnaast wordt echter tegelijkertijd verwacht dat het onderwijsniveau van autochtone kinderen in het algemeen ook blijft stijgen en zelfs sneller stijgt. Hierdoor ontstaat er een verschil in stijgingstempo, waardoor de achterstand in opleidingsniveau tussen allochtone en autochtone leerlingen toch gecontinueerd wordt.

De nieuwe migranten van de laatste jaren, de asielzoekers, hebben over het algemeen een lage opleiding genoten. Verwacht kan worden dat bij hen dezelfde ontwikkelingen zullen plaatsvinden met betrekking tot onderwijs als bij de eerste generatie etnische groeperingen.

Zelforganisaties voor etnische groeperingen hechten veel belang aan de onderwijskansen van de achterban. Veel door hen georganiseerde activiteiten hebben een educatief karakter. Hetzelfde geldt voor de deelname aan volwasseneneducatie, waaronder basiseducatie; vormen van voortgezet onderwijs en korte cursussen tot kwalificerend onderwijs.

Opleidingsniveau en onderwijsdeelname van jongeren

In de *Sociale en Culturele Verkenningen* van 1998 worden onder de maatschappelijke risicogroepen ook de 55.000 jongeren gerekend die zonder startkwalificatie de school verlaten. Hieronder zijn er 33.000 zonder enig diploma, zo'n 14% van alle schoolverlaters. Jongeren uit etnische groeperingen zijn oververtegenwoordigd (SCP 1998a: 103-104). De grote mate van voortijdig schoolverlaten door allochtone jongeren vindt plaats in de eerste jaren in het voortgezet onderwijs (SCP 1997e). We hebben hier te maken met een aanzienlijke groep jongeren die niet alleen een structurele opleidingsachterstand hebben, maar daarmee ook een bijna onoverkomelijke hindernis hebben om op de arbeidsmarkt te komen.

In de SCP-rapportages over minderheden worden ontwikkelingen gepresenteerd in het opleidingsniveau en de onderwijsdeelname van allochtone jongeren. Jongeren uit etnische groeperingen die de leeftijd hebben waarop normaal gesproken de toetreding tot de arbeidsmarkt plaatsvindt, zijn gemiddeld genomen beduidend lager opgeleid dan autochtone jongeren. De geringere onderwijsdeelname van Turkse en Marokkaanse jongeren en van een deel van de Antilliaanse jongeren is een eerste indicatie dat hun uitgangspositie op de arbeidsmarkt in termen van onderwijskwalificaties ongunstiger is dan die van hun autochtone en Surinaamse leeftijdgenoten. Het belangrijkste onderscheid tussen jongeren uit allochtone groeperingen en autochtone jongeren zit in het veel grotere aandeel schoolverlaters zonder diploma onder de

allochtone jongeren. Marokkaanse jongeren scoren het slechtst. Twee derde van hen heeft geen enkel diploma. De uitgangspositie van Turkse jongeren is iets beter, maar nog steeds verlaat iets meer dan de helft de school zonder een diploma. Het opleidingsniveau van Surinaamse jongeren is veel beter, maar ook zij hebben een achterstand ten opzichte van autochtone jongeren. Onder de Antilliaanse jongeren die niet meer deelnemen aan het onderwijs, zijn relatief veel hoogopgeleiden, maar daarentegen ook relatief veel zeer laagopgeleiden. De onderwijsdeelname van jongeren uit etnische groeperingen is de afgelopen jaren wel aanzienlijk gegroeid. Tien jaar geleden waren de verschillen met de autochtone jongeren zeer groot, tegenwoordig is het verschil veel minder (SCP 1998a: 104). Leerlingen uit de etnische groeperingen die het voortgezet onderwijs niet voortijdig verlaten, doen het niet slechter dan autochtone leerlingen in vergelijkbare schooltypen. Hierbij moet rekening gehouden worden met het tweede onderscheid in scholing tussen allochtone en autochtone jongeren, namelijk dat allochtone leerlingen, met name Turkse en Marokkaanse, in veel groteren getale dan de overige leerlingen hun voortgezette schoolloopbaan starten in de lagere schooltypen. Hierdoor beginnen zij te laag en komen pas via omwegen op hun uiteindelijke niveau terecht.

Oudere mensen uit de etnische groeperingen (de eerste generatie) hebben, zoals eerder is geconstateerd, zeer weinig opleiding genoten. Tussen de eerste en tweede generatie etnische groeperingen bevindt zich de zogenoemde tussengeneratie of anderhalfgeneratie. Het gaat om kinderen van de arbeidsmigranten die in het kader van de gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Op deze generatie is het begrip 'tussen twee culturen' (thuiscultuur en schoolcultuur) van toepassing. De aanpassing verloopt voor de kinderen uit de tussengeneratie moeizaam evenals het meekomen op school. Een relatief groot aantal van hen verlaat voortijdig de school. Onder deze groep is de verleiding om criminele activiteiten te ontplooiën het grootst, aangezien het vinden van werk erg moeilijk blijkt te zijn. De groep jongeren uit de anderhalfgeneratie die na de middelbare school naar Nederland zijn gekomen, vergaat het veelal iets beter, ondanks de aanpassings- en communicatieproblemen die ze ondervinden.

De tweede generatie bestaat uit etnische jongeren, die hier zijn geboren, en uit degenen die vóór de basisschoolleeftijd naar Nederland zijn gekomen. Deze generatie heeft de hele vorming in het Nederlandse onderwijs ondergaan. Hierdoor beheersen ze de Nederlandse taal beter en hebben ze meer sociale contacten met autochtonen (Vermeulen en Penninx 1994: 211-212). Over het algemeen geldt dus dat de tweede generatie etnische jongeren beter is opgeleid dan de eerste en de anderhalfgeneratie. Desondanks blijft hun opleidingsniveau nog beduidend achter bij dat van autochtone jongeren. Turkse en Marokkaanse meisjes zijn gemiddeld iets lager opgeleid dan Turkse en Marokkaanse jongens, maar de verschillen zijn niet groot. Wat de hoogste opleidingsniveaus betreft, staan de meisjes er weer iets beter voor. Daar komt nog bij dat de meisjes vaker een diploma halen dan de jongens uit deze groeperingen (SCP 1997f: 39-89).

Conclusie

Het onderwijs neemt in het kader van het integratievraagstuk een centrale en strategische rol in. Het vormt de toegang tot actieve deelname aan de arbeidsmarkt en geeft uitzicht op sociale stijging via het beroepsleven.

Daarnaast heeft onderwijs een andere belangrijke betekenis: voor een volwaardige sociale en politieke participatie aan de Nederlandse samenleving zijn een bepaalde hoeveelheid kennis van deze samenleving en zekere vaardigheden vereist. Deze belangrijke rol die het onderwijs voor maatschappelijke participatie speelt, is speciaal van toepassing voor de etnische groeperingen van de eerste generatie. Voor hen geldt dat ze een grote achterstand hebben op het gebied van de Nederlandse taal en het bereikte niveau van de beroepsopleiding.

Mensen met een chronische ziekte en arbeidsongeschikten hebben over het algemeen een aanzienlijke onderwijsachterstand die moeilijk weg te werken is.

3.3 Institutionele kaders

Het gegeven dat bepaalde groepen in de samenleving geen of een moeizame toegang tot de belangrijkste maatschappelijke goederen hebben, betekent nog niet dat zij in de marge van onze samenleving leven. Over sommige groepen of deelgroepen kan gesproken worden in termen van sociale uitsluiting als aanwijzend begrip om te bepalen of een groepering dreigt te marginaliseren. Sociale uitsluiting wordt veelal geïnterpreteerd als: het overkomt een bepaalde groep, omdat de samenleving die uitsluiting creëert. Sociale uitsluiting ontstaat wanneer groepen mensen er niet meer bij *willen* horen, of omdat er discriminatie heerst op basis van groepskenmerken en men er niet meer bij *mag* horen, zodat er een gedwongen uitsluiting plaatsvindt waardoor groeperingen er niet meer bij *kunnen* horen.

Het is daarom van belang aan te geven in hoeverre er bij groepen mensen sprake is van een zekere sociale mobiliteit. Ofwel: in welke mate weten zij gebruik te maken van institutionele kaders, waardoor zij hun belangen kunnen behartigen, hun omgeving kunnen beïnvloeden, hun positie kunnen verbeteren, ook op de gebieden van arbeid en kennis?

Een dergelijke belangenbehartiging om de eigen positie te verbeteren kan zich afspelen op verschillende (macro-, meso- en micro)niveaus, zoals landelijke organisaties, zelforganisaties, vertegenwoordiging in besturen, partijen, et cetera, en religieuze instellingen.

De mate waarin een groepering het publieke leven kan beïnvloeden, is van groot belang voor de emancipatie van zo'n groepering. Ter adstructie van deze stelling geldt de vrouwenemancipatiebeweging. De strijd voor gelijke rechten van vrouwen in de politiek, op de arbeidsmarkt en in het onderwijs dateert uit de negentiende eeuw, en resulteerde in een veelvoud aan vrouwenorganisaties op alle mogelijke terreinen. Populair gezegd, is de vrouwenbeweging een strijd van en voor vrouwen geweest. Een duidelijk voorbeeld is de

strijd om het vrouwenkiesrecht, maar ook de beweging pro-abortus, onder de slogan 'baas in eigen buik', vormt een treffend bewijs van succesvolle emancipatie.

Het vrouwenemancipatiebeleid van de rijksoverheid ging van start in de tweede helft van de jaren zeventig, in belangrijke mate gestimuleerd door de eerste en tweede EG-richtlijn gelijke behandeling. Sinds de jaren tachtig bestrijkt het emancipatiebeleid een groot aantal terreinen: onderwijs, (betaalde) arbeid, inkomen, gezondheid, bestrijding van (seksueel) geweld, ruimtelijke ordening, en allochtone en oudere, alleenstaande vrouwen.

Beleidsuitvoering richt zich met name op het wegwerken van achterstanden in de maatschappelijke participatie van vrouwen en dan met name de arbeidsparticipatie (SCP 1997b: 288). Verwacht wordt dat in de eerste decenia van de volgende eeuw de arbeidsparticipatie van vrouwen blijft toenemen. Dit komt ten dele omdat de onderwijsdeelname qua duur en niveau nagenoeg vergelijkbaar is met die van mannen (WRR 1996: 88-89).

De gelijkwaardigheid van vrouwen en mannen is in theorie algemeen aanvaard in de Nederlandse samenleving. Dit komt niet alleen tot uiting in wetgeving en maatschappelijke participatie, maar ook in het functioneren van vrouwen in de privé-sfeer (zie paragraaf 3.4 Sociale netwerken). Echter in de praktische uitvoering is er nog in verschillende sectoren in de maatschappij een inhaalslag nodig. Zo is gemiddeld 20,4% van de bestuursleden van maatschappelijke organisaties vrouw. In 87% van de besturen van maatschappelijke organisaties zijn vrouwen óf geheel afwezig óf in de minderheid. In 38% van de organisaties zitten er helemaal geen vrouwen in het bestuur. Slechts 3% van de besturen telt een gelijk aantal mannen en vrouwen. Een en ander is afhankelijk van de bestuurssamenstelling en de achtergrond van de organisatie. Er is een samenhang te constateren tussen het aantal bestuursvrouwen en het aantal vrouwelijke leden van de organisatie: hoe meer vrouwelijke leden, hoe meer vrouwen in het bestuur.

De participatie van vrouwen in religieuze instellingen is sterk afhankelijk van de verschillende religieuze en kerkelijke genootschappen. Dit varieert van het afschaffen van vrouwenkiesrecht bij enkele protestants-christelijke kerken tot het toetreden van vrouwen in het ambt binnen andere protestants-christelijke kerken. In de rooms-katholieke kerk hebben vrouwen toegang tot alle bestuursvormen, maar is er geen mogelijkheid aan de kerkelijke, klerikale hiërarchie deel te nemen door toetreding in het ambt.

De emancipatie van (autochtone) vrouwen in Nederland vanaf 1970 is een schoolvoorbeeld van een relatief snelle en geslaagde doorbraak naar een grotere maatschappelijke participatie (WRR 1996: 81). Het gaat om sociale mobiliteit door de groepen zelf geïnitieerd en door de overheid ondersteund. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de ouderen en jongeren in de Nederlandse samenleving.

Door verschillende maatschappelijke veranderingen, zoals kleinere gezinnen en betere oudedagsvoorzieningen, zijn ouderen zich beter gaan organiseren. Door middel van de ouderenbonden is er invloed uitgeoefend op de

(politieke) besluitvorming. Van 1994-1998 was er ook een aanzienlijke politieke vertegenwoordiging van ouderen in de Tweede Kamer. Ook economisch gezien vormen ouderen een factor van betekenis. Vanwege het emancipatieproces en de belangenbehartiging is in de politieke besluitvorming steeds meer aandacht voor de situatie van ouderen.

Ook jongeren doen steeds meer van zich spreken op politiek en sociaal-economisch niveau. Via jongerenraden, jongerenafdelingen van politieke partijen, media en dergelijke verkrijgen zij meer inspraak. Jongeren hebben een steeds groter en interessanter bestedingspatroon, waardoor de commercie zich ook op hen richt. Maar ook over kwaliteitsvragen met betrekking tot onderwijs worden jongeren gehoord.

Jongeren en ouderen hebben veel gemeen: ze nemen niet deel aan het arbeidsproces, maar ze zijn wel een economische factor van belang. Beide zijn afhankelijk van voorzieningen, maar nemen daarbij geen onzelfstandige, afhankelijke, slechts consumerende en passieve positie in. Tevens geldt dat de toegang tot institutionele kaders voor belangenbehartiging goed worden benut. Ouderen hebben echter veel meer institutionele macht dan jongeren.

Vrouwen, ouderen en jongeren vormen de grote meerderheid in de samenleving, waarmee geconcludeerd zou kunnen worden dat de meeste mensen voldoende toegang hebben tot de gevestigde institutionele kaders. Echter, hier is geschreven over de autochtone ingezetenen van Nederland. De vraag is in hoeverre etnische groeperingen deel hebben aan deze emancipatiebewegingen, met name allochtone vrouwen, ouderen en jongeren. In de RMO achtergrondstudie *Op zoek naar eigen kracht* worden organisatiestructuren van etnische groeperingen beschreven (RMO 1997b).

In de huidige institutionele kaders zijn de meeste etnische groeperingen nauwelijks vertegenwoordigd. Er is echter wel een positieve ontwikkeling gaande, zo blijkt uit de groei van het aantal allochtone politieke partijen in de grote steden voor de gemeenteraadsverkiezingen. Bij de belangenbehartiging op de terreinen arbeid en onderwijs, is de inbreng van allochtonen erg klein. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de geringe vertegenwoordiging van etnische groeperingen in de vakbeweging.

In de vrouwenbeweging wordt weliswaar aandacht geschonken aan de problemen van allochtone vrouwen, maar er is nauwelijks sprake van actieve participatie van allochtone vrouwen. Als belangrijkste oorzaak voor de geringe vrouwenemancipatie binnen sommige islamitische groepen wordt de negatieve houding ten opzichte van de deelname van vrouwen aan het maatschappelijk leven gezien. Dit geldt overigens in het algemeen voor vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst. Surinaamse, Antilliaanse en Molukse vrouwen daarentegen nemen steeds meer deel aan het arbeidsproces en het maatschappelijk leven.

Momenteel worden er steeds meer organisaties gevormd, die de belangen van etnische groeperingen behartigen en invloed proberen uit te oefenen.

Overigens heeft de overheid in november 1997 gesignaleerd dat veel allochtone zelforganisaties niet voor subsidie in aanmerking komen, omdat ze niet

aan de subsidiecriteria voldoen. Tevens geldt nog steeds dat in het algemeen personen met een etnische achtergrond moeilijk toegang vinden in de bestaande (autochtone) kaders (RMO 1997b).

Voor mensen met functionele beperkingen zijn er verschillende kanalen om politieke en/of sociaal-economische invloed uit te kunnen oefenen, maar of deze kanalen krachtig genoeg zijn, valt te betwijfelen. De patiëntenverenigingen pogen inspraak te verkrijgen in de besluitvorming over de verbetering van zorgvoorzieningen. Daarnaast valt er nog veel te verbeteren aan de deelname aan de arbeidsmarkt en aan het inkomen. Hiervoor zijn de meeste groepen mensen met functionele beperkingen aangewezen op overheidszorg. Met name van chronisch psychiatrische patiënten, chronisch zieken en gehandicapten is bekend dat de inkomenspositie niet gunstig is, mede vanwege het gegeven dat ze ook extra kosten moeten maken. Verbetering van zorgvoorzieningen, arbeidsmarkt- en inkomenspositie kenmerkt zich nog altijd door grote traagheid en moeizaam overleg omdat ze extra uitgaven vergen.

Voor veel zogeheten randgroeperingen geldt dat er nauwelijks institutionele wegen zijn om de eigen positie te verbeteren. Te denken valt aan groepen als verslaafden, dak- en thuislozen, woonwagenbewoners en zwerfjongeren. De meeste aandacht en activiteiten van deze, overigens kleine, groeperingen gaan uit naar 'overleving van de dagelijkse beslommeringen'. De overheid hanteert voor deze groepen meestal een gedoogbeleid.

Ten slotte is er een zeer grote groep mensen die niet deelnemen aan het arbeidsproces, vanwege werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of omdat de gezinssituatie dit niet toelaat (alleenstaande ouders). Hun stem wordt met name via de vakbonden en de WAO-platforms gehoord; hun situatie is mede afhankelijk van de economische ontwikkelingen van het land.

Succesvol participeren in institutionele kaders ter belangenbehartiging en beïnvloeding van de omgeving, is voor een groot deel afhankelijk van de omvang van de groep en van het probleem. Daarnaast valt te constateren dat (nieuwe) emancipatieprocessen een lange weg naar resultaat te gaan hebben. Veel groeperingen beseffen onvoldoende dat men zich, ter verbetering van de eigen positie, moet mobiliseren en organiseren. Eenmaal georganiseerd neemt het vinden van de juiste wegen en de beïnvloeding van de publieke opinie veel tijd en energie in beslag. Dit laatste is juist wat veel groepen mensen met maatschappelijke problemen ontbreekt, met name verslaafden, chronisch zieken, chronisch psychiatrische patiënten, (verstandelijk) gehandicapten, alleenstaande ouderen en bijstandsmoeders. Daarnaast is het noodzakelijk dat de groeperingen de (Nederlandse) maatschappelijke structuren goed kennen en inzicht hebben in de werking van belangenbehartiging en invloeduitoefening. Veel etnische groeperingen ontberen deze kennis.

Een cumulatie van problemen (bijvoorbeeld een allochtone bijstandsmoeder) brengt ook de vraag met zich mee tot wie men zich moet richten. Opname

in bestaande structuren en kaders van sociale mobilisering en emancipatie lijkt een effectieve manier te zijn.

De armoedeconferenties in 1996 en 1997 boden deze groeperingen de mogelijkheid hun wensen, ideeën en beleidsvoorstellen onderling en met verschillende beleidsmakers te bespreken. Dit kan gezien worden als een teken dat de institutionele positie van de groepen sterker wordt. Het gaat namelijk niet alleen om die conferenties zelf. De armoedeconferenties worden mede door de verschillende groepen zelf voorbereid; er worden specifieke onderzoeken uitgevoerd en het kabinet heeft zich verbonden om beleidsmatige reacties te geven en voortgangsrapportages uit te brengen.

Conclusie

Nederland heeft een breed scala aan belangenbehartigingsorganisaties. Grote groepen in de samenleving kunnen hierdoor invloed uitoefenen. Etnische groeperingen daarentegen, en dan met name vrouwen, zijn echter ondervertegenwoordigd in de belangrijkste belangenstructuren. Veel etnische groeperingen hebben zelforganisaties opgericht om het emancipatieproces in gang te zetten. Deze zelforganisaties hebben er echter moeite mee om invloed uit te oefenen, draagkracht in de samenleving te verkrijgen en daadwerkelijk de achterban te vertegenwoordigen. Daarnaast houden veel zelforganisaties vanwege organisatorische of andere problemen vrij snel op te bestaan

3.4 Sociale netwerken

In de voorgaande paragraaf zijn de kaders en netwerken besproken waarmee groepen mensen invloed kunnen uitoefenen om belangen van hun groepering te kunnen behartigen. Naast deze institutionele netwerken kunnen mensen ook over netwerken beschikken voor individuele steun: contacten in het privé-domein en de directe omgeving.

De dimensie sociale netwerken heeft betrekking op de beschikbaarheid van persoonlijke relaties en een sociaal netwerk, die iemand tot emotionele en materiële steun kunnen zijn.

Sociale netwerken kunnen bestaan uit familierelaties (privé-domein), contacten met derden binnen en contacten met derden buiten de groep.

Het type en de omvang van sociale netwerken zijn niet voor alle groeperingen gelijk en zijn niet eenduidig te omschrijven. Zo kan in een bepaalde levensfase een sociaal circuit voor iemand van groot belang zijn, terwijl dit in een latere periode niet meer het geval is. Voor de beroepsbevolking zijn de contacten via het werk van belang, maar eenmaal met pensioen gaat een andere type contacten een rol spelen. Sociale netwerken van jongeren dienen een ander belang dan die van de beroepsbevolking. Voor vrouwen uit etnische groeperingen staan de familierelaties bovenaan, terwijl contacten met derden buiten de groep nauwelijks plaatsvinden. Voor Turkse mannen geldt bijvoorbeeld sterk dat er veel contact is met de eigen groepsleden (uit en in het moederland) en weinig met autochtonen.

Voor sommige mensen zijn sociale netwerken voornamelijk functioneel, voor anderen zijn ze louter ontspanning, en voor een derde groep geldt weer dat ze gebruikt worden om gevoelens van eenzaamheid te verminderen.

Familierelaties (privé-domein)

Het individualiseringsproces dat de laatste decennia op gang is gekomen, heeft gevolgen voor de sociale netwerken van mensen, voor partnerrelaties of juist het ontbreken daarvan.

Sociale veranderingen hebben ook hun weerslag op gezinsvorming. Een voorbeeld is de eigentijdse invulling van de relatie tussen twee partners: nemen we wel of geen kinderen, wie van ons blijft werken als er kinderen komen, hoe verdelen we de zorgtaken? Gedragsveranderingen van vrouwen ten aanzien van de arbeidsmarkt betekenen immers ook dat de privé-sfeer en de persoonlijke relaties in het geding komen. Hoe deze sociale veranderingen in de afgelopen jaren hun uitwerking in de Nederlandse samenleving hebben gehad, is hiervoor met betrekking tot de deelname van vrouwen aan arbeidsmarkt en onderwijs beschreven. Voor autochtone vrouwen geldt in het algemeen dan ook dat zij een grotere integratie in het maatschappelijk leven tot stand hebben gebracht. Dit is vooralsnog niet zo bij verschillende etnische groeperingen.

Alleenstaande ouders moeten de huishouding, de inkomstenverwerving en de opvoeding van de kinderen alleen doen. Het onderhouden van een goed sociaal netwerk is voor de eenoudergezinnen van groot belang, met name voor de opvang van de kinderen en de ondersteuning in het dagelijks leven.

Alleenstaande vaders hebben over het algemeen een betaalde baan. Een groot deel (47%) van de alleenstaande moeders is bijstandsmoeder (SCP 1997b: 95). Voor hen geldt dat ze met weinig geld het huishouden draaiend moeten houden. Het sociale netwerk van bijstandsmoeders is niet problematisch, maar beperkt zich vaak tot relaties met betrekking tot de opvoeding van hun kinderen. Voor hen geldt in het algemeen dat naarmate hun situatie duurzaam en structureel wordt, het steeds lastiger is eruit te komen. Meer nog dan het verkrijgen van een baan, blijkt het aangaan van een (vaste) relatie vaak de oplossing om uit de (financiële) problemen te komen.

Hoe ouder men wordt, hoe kleiner het sociale netwerk. Tot het vijfenzeventigste levensjaar verandert er niet zo veel in de aantallen ouderen die kinderen en/of broers en zussen hebben, daarna krimpt de kring van familieleden en vrienden. Een meerderheid van de ouderen in Nederland (73%) maakt deel uit van een familie die uit drie of meer generaties bestaat; 12% heeft ouders noch kinderen in leven (Knipscheer 1995: 53). Voor deze laatste groep is de kans te vereenzamen groter, als er geen (nieuwe) sociale contacten worden aangegaan.

Ouderen gaan er tegenwoordig vaker op uit dan voorheen. De vrijetijdsactiviteiten bestaan voornamelijk uit meer uitgaan, meer participatie en meer sport. Ouderen zijn zelfs het meest uithuizig van de bevolking van 35 jaar en

ouder. De participatie van ouderen is flink toegenomen en bestaat voornamelijk uit een combinatie van kerkelijke activiteiten, vrijwilligerswerk en politieke participatie (SCP 1998a: 114-115).

Twee situaties zijn in sterke mate bepalend voor een problematische ontwikkeling van jongeren, namelijk een losse gezinscohesie en een cultuurbreuk. Problematische thuissituaties leiden in de meeste gevallen tot gestagneerde opvoeding/ontwikkeling en tot problematisch gedrag. In de *Sociale en Culturele Verkenningen* van 1998 wordt gesproken over zo'n 500.000 tot 750.000 problematische jongeren/kinderen die overigens niet alleen uit probleemgezinnen komen. Toch zijn er wel indicaties te geven waaruit blijkt dat de problemen van deze jongeren voor een groot deel vanwege de gezinssituatie ontstaan zijn. Zo wordt geschat dat 5% van de leerlingen ouders hebben die vaak zeer ernstig ruzie maken; 250.000 kinderen groeien op in gezinnen waar alcoholproblemen spelen, en zo'n 5.000 tot 8.000 kinderen hebben te maken met drugsproblemen thuis. In de *Armoederapportages* komt naar voren dat 18% van de kinderen opgroeit in een gezin met een laag tot zeer laag inkomen. Dit heeft (in)direct invloed op het gedrag en de sociale netwerken van kinderen en jongeren (SCP 1998a: 111-113 en Engbersen et al. 1997: 143-157).

In de puberteit neemt de zogeheten 'peergroep' een belangrijke plaats in. De peergroep kan bepalend zijn voor de manier van leven en denken van de leden van de groep.

Voor een grote groep tweede en derde generatie etnische jongeren geldt dat de cultuurbreuk (van de ouders) leidt tot problematische thuissituaties, ook vanwege generatieconflicten die dan ontstaan. Dergelijke cultuurconflicten zijn, onder andere, te zien bij Marokkaanse jongens. Het voortijdig schoolverlaten en de beperkte controle van de ouders maakt dat een groot percentage van de jongeren in criminele circuits terechtkomt.

Contacten met derden (binnen en buiten de groep)

Meer dan de helft van de Antillianen en meer dan 40% van de Surinamers geeft aan in de vrije tijd vaak contact te hebben met autochtonen. Bij Turken en vooral Marokkanen is dat aanzienlijk minder namelijk respectievelijk 24% en 17%. In nog mindere mate bezoeken autochtonen etnische groeperingen thuis. Vooral Turken, bijna 30%, blijken vaak naar gelegenheden, met name het koffiehuis, te gaan waar veel landgenoten komen. Marokkanen, Surinamers en Antillianen doen dat in veel mindere mate. Ongeveer de helft van de Surinamers en Antillianen geven aan dergelijke gelegenheden nooit te bezoeken (Martens 1995: 92-95). De hierboven genoemde cijfers hebben betrekking op hoofden van huishoudens. Dit zijn veelal mannen. Er is relatief weinig bekend over vrouwen van Turkse en Marokkaanse herkomst. De indruk bestaat dat zij in een sociaal isolement leven. Hulpverleners en belangenverenigingen kunnen deze vrouwen over het algemeen moeilijk bereiken. Via scholen en kinderopvang worden steeds meer initiatieven ontplooid voor bijscholing en opvoedingsondersteuning van allochtone vrouwen.

Bij autochtone mannen en vrouwen bestaat er geen significant verschil in het onderhouden van sociale contacten, de opbouw van sociale contacten en sociale betrekkingen.

De tweede generatie uit de etnische groeperingen heeft haar opleiding geheel binnen het Nederlandse onderwijs voltooid. De maatschappelijke kansen van deze groep zijn veel groter dan die van de eerste generatie en de mogelijkheden van sociale contacten met autochtonen zijn ook vergroot. Mede hierdoor hebben er grote culturele veranderingen in deze groep plaatsgevonden, zoals over de opvattingen over huwelijk en gezin en over de rol van de vrouw.

Deze sterke sociaal-culturele integratie houdt echter niet meteen een verandering in groepsidentificatie in: men blijft zich veelal identificeren met de etnische afkomst. Geldt voor de eerste generatie dat de eigen identiteit geassocieerd wordt met als essentieel beschouwde cultuurverschillen, de tweede generatie ziet de eigen identiteit vooral als lotsverbondenheid (Vermeulen en Penninx 1994: 211).

Voor verschillende etnische groeperingen geldt dat er weinig contact is met andere etnische minderheden. Contacten met derden binnen de eigen etnische groep zijn belangrijk om maatschappelijke goederen te verkrijgen, zoals werk, woning of financiële ondersteuning. Dit geldt ook voor de nieuwkomers en in nog sterkere mate voor de groep illegalen.

Voor zover het beschikken over sociale contacten bepalend is voor het hebben van eenzaamheidsgevoelens, blijkt uit onderzoek dat de gegevens over etnische groeperingen geruststellend genoemd kunnen worden.

Voor verschillende randgroepen in de samenleving zijn de sociale netwerken (relaties binnen de groep) van groot belang om te overleven. Dit geldt met name voor dak- en thuislozen, verslaafden, woonwagenbewoners en zwerfjongeren. Een sociaal netwerk heeft voor deze groeperingen veelal twee kanten. Er is sprake van een onderlinge band om de dag door te komen, 'levenswijs' te worden en overlevingsstrategieën te ontwikkelen; daarnaast geldt dat er geen onderlinge steun is om uit het circuit te komen. Wie eenmaal uit het circuit is, heeft geen contact meer met de groep.

Het sociaal netwerk van chronisch psychiatrische patiënten beperkt zich tot de directe woonomgeving. Dit kan residentiële hulpverlening zijn of verzorging door de familie. Psychiatrische patiënten leven veelal in een eigen wereld waar nauwelijks ruimte is voor anderen. Ze hebben echter wel ondersteuning van anderen nodig, zodat contacten functioneel en eenzijdig zijn. Voor de meeste chronisch psychiatrische patiënten in een instelling geldt dat het sociale netwerk niet verder reikt dan de medebewoners en naaste familie. Het betreft de ernstige tot zeer ernstige gevallen. De minder ernstige chronisch psychiatrische patiënten beschikken ook niet over een uitgebreid sociaal netwerk, vanwege veelvuldige opnamen of het terugvallen in hun psychiatrische aandoening.

Veel psychiatrische patiënten kunnen zich niet goed staande houden in de samenleving. Ze hebben moeite om zelf hun dag te structureren; ze leven

vaak thuis in kommervolle omstandigheden, gaan zwerven of zijn van verzorging in een intramurale instelling afhankelijk. Ze zoeken het conflict door hun ongenoegen op anderen af te reageren of isoleren zich juist terwijl er intensieve hulp nodig is. Ze moeten nadrukkelijk in alles begeleid worden en zijn daardoor aangewezen op hulpinstanties of familie- en sociale relaties. Sociale contacten vinden dus eenzijdig plaats of zijn niet aanwezig. Dit geldt zowel binnen als buiten de groep van psychiatrische patiënten.

Een grote groep mensen uit de beroepsbevolking neemt niet deel aan het arbeidsproces vanwege (langdurige) werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Met name het langdurig uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt kan sociaal isolement tot gevolg hebben.

Vrijwilligerswerk wordt als manier gezien om uit het sociale isolement te komen en deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Voorheen werd het meeste vrijwilligerswerk door werkenden verricht. De laatste jaren wordt er steeds meer tijd in vrijwilligersactiviteiten gestoken door uitkeringsgerechtigden die over veel vrije uren kunnen beschikken: werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden. In 1995 nam 36% van hen deel aan vrijwilligerswerk. Zij besteedden er gemiddeld 7,1 uur per week aan. Gegevens over uitsplitsing naar verschillende uitkeringsgerechtigden is er niet. De indruk bestaat dat de toename vooral wordt veroorzaakt door VUT-ers en gepensioneerden (RMO 1997b).

Conclusie

Sociale netwerken bezorgen veel mensen een gevoel van welbevinden, veiligheid en zorgzaamheid. Sociale contacten in functionele zin zijn met name voor de eerste generatie etnische groeperingen Turken en Marokkanen zwak. Daarentegen zijn voor hen sociale netwerken binnen de eigen groep en in familieverband weer sterk.

Jongeren uit probleemgezinnen of -situaties ontberen vaak een thuis; het ontbreekt hen bovendien aan de juiste sociale contacten. Jongeren uit armoedezinnen hebben vaak niet de juiste middelen, mogelijkheden en financiën om een uitgebreid sociaal netwerk tot stand te brengen.

Voor verschillende groepen die hulpbehoevend en afhankelijk van zorg van anderen zijn, is het hebben van een sociaal en familienetwerk van groot belang. Enkele groepen ontberen een dergelijk netwerk voor een groot deel, zoals de hulpbehoevende oudere vrouwen, verslaafden, dak- en thuislozen en een aanzienlijk deel van de psychiatrische patiënten. In de volgende paragraaf zal juist ingegaan worden op het aspect van hulpbehoevendheid.

3.5 Zelfstandigheid

Verskillende aspecten zijn in het voorgaande naar voren gekomen, waardoor er sprake kan zijn van marginalisering. De RMO zoekt in zijn verkenning van de marginalisering van bijzondere groepen ook naar de kwetsbare deelgroepen in de samenleving: groepen die weliswaar in grote lijnen kunnen

participeren overeenkomstig de eerste drie dimensies, maar die toch in de marge van de samenleving dreigen te komen. Veel mensen zijn kwetsbaar vanwege hun geringe mogelijkheden zelfstandig te kunnen handelen. In de *Sociale en Culturele Verkenningen* wordt ook op deze kwetsbare groepen gedoeld bij de bespreking van het onderwerp beperkte zelfredzaamheid. Dit wordt omschreven als “het hebben van fundamentele beperkingen in fysieke, psychische en/of verstandelijke zin bij het maatschappelijk functioneren” (SCP 1998a: 110). Er kan bij deze groeperingen sprake zijn van een groeiende bestaansonzekerheid: mensen die kampen met een handicap en een slechte gezondheid, en mensen die niet terug kunnen vallen op anderen voor ondersteuning en die zorg behoeven. De volgende indicatoren zijn in dit verband van belang:

- gezondheid, validiteit en welbevinden (zorgbehoefte)
- (sociale) mobiliteit
- zelfstandigheid en sociale zelfredzaamheid (afhankelijkheid).

Het gaat dan niet zozeer om de achtergrond en etiologie van de stoornis, maar om de beperkingen en handicaps waardoor de sociale participatie van deze groeperingen in de samenleving bemoeilijkt wordt.

Zorgbehoefte

De behoefte aan zorg wordt veelal gedefinieerd aan de hand van twee groepen dagelijkse bezigheden:

De eerste is de behoefte aan hulp bij de huishoudelijke activiteiten, zoals koken, boodschappen doen, schoonmaken en de was doen, in het algemeen samengevat onder de term huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen (hdl).

De tweede is de behoefte aan hulp bij de persoonlijke verzorging, zoals in en uit bed gaan, zichzelf wassen en aankleden, naar het toilet gaan en eten en drinken, veelal samengevat met de term algemene dagelijkse levensverrichtingen (adl).

Met het klimmen der jaren neemt vaak de gebrekkigheid toe. Van de groep 75-plussers heeft 19% van de mannen en 22% van de vrouwen matige adl-beperkingen. Ernstige adl-beperkingen heeft in deze leeftijdsgroep 8% van de mannen en 11% van de vrouwen. Een hoger percentage van de 75-plussers heeft hdl-beperkingen: 27% van de mannen en 39% van de vrouwen heeft matige beperkingen in de uitoefening van huishoudelijke dagelijkse levensverrichtingen, terwijl 19% van de mannen en 30% van de vrouwen hierbij ernstige beperkingen ondervindt. Opvallend is het verschil in hulpbehoefte tussen mannen en vrouwen. Alleenstaande mannen kunnen zichzelf uiteindelijk gemiddeld langer en zelfstandiger verzorgen dan vrouwen. In de tweede Armoedenota (Engbersen et al. 1997) wordt ook gesignaleerd dat met name oudere, alleenstaande vrouwen afhankelijk zijn van verzorging en dat zij bovendien vaak over weinig financiële middelen beschikken. De woonomgeving en de mate van zelfstandigheid bepalen tevens de bewegingsvrijheid (onveiligheidsgevoelens) en daarmee de maatschappelijke participatie van oudere vrouwen. Onder ouderen en gehandicapten is het vooral de

combinatie van een laag inkomen en een beperkte zelfredzaamheid waardoor er problemen ontstaan (SCP 1998a: 114).

Uit het rapport van het SCP *Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen 1997* over de wensen van ouderen, blijkt dat dezen steeds meer de voorkeur geven aan zelfstandigheid in de persoonlijke levenssfeer (hdl en adl). Mensen die voor langere tijd zijn aangewezen op zorg van anderen, zullen steeds sterker de voorkeur geven aan oplossingen in hun eigen woon- en leefomgeving.

Volgens het rapport hechten ook kwetsbare ouderen sterk aan hun zelfstandigheid. "Zij zullen de voorkeur geven aan voorzieningen die hun meer autonomie geven over het dagelijks leven, zoals maaltijdvoorziening en aanpassing van de woning". Van de alleenstaande ouderen met ernstige fysieke beperkingen ontvangt 80% enigerlei vorm van hulp. Dit houdt in dat zo'n 20% van hen thuis geen hulp ontvangt. Het is niet bekend hoe deze groep alleenstaande ouderen met een fysieke handicap die geen gebruikt maakt van thuiszorg of informele hulp, zich redt (SCP 1998a: 115-116).

Het SCP constateert ook dat een hoger opleidingsniveau vaker samen gaat met een hogere mate van zelfstandigheid. Hoger opgeleiden verdienen beter en kunnen zich daardoor beter voeden en verzorgen. Bovendien zijn zij door hun hogere opleiding, beter toegankelijk voor voorlichting over een gezonde leefstijl.

Chronisch psychiatrische patiënten missen vanwege een psychische aandoening het vermogen om zelfstandig de alledaagse levensverrichtingen te vervullen. De meeste van deze patiënten worden één of meermalen opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. De meest voorkomende diagnoses zijn schizofrenie, affectieve psychosen en neurotische stoornissen. Deze patiënten hebben voortdurend ondersteuning, begeleiding en stimulans nodig. Veelal kunnen zij niet zelfstandig wonen, omdat zelfverwaarlozing en vereenzaming op de loer liggen.

Vooruitgang van deze patiënten is mogelijk door psychiatrische behandeling en door het gebruik van medicijnen. Hiervan worden zij echter wel fysiek en psychisch afhankelijk.

De sociale zelfredzaamheid van deze groepering is gering. Zij worden door de directe omgeving geduld zolang zij geen overlast veroorzaken. Over het algemeen hebben zij weinig kans hun maatschappelijke positie te verbeteren. Slechts een klein deel van de mensen met een ernstige tot zeer ernstige lichamelijke handicap is woonachtig in een institutionele voorziening. Dit betekent dat de meerderheid (relatief) zelfstandig woonachtig is. De mate van zelfstandigheid is afhankelijk van het voorzieningspakket en de ondersteuning van de omgeving.

Verslaving betekent lichamelijke en/of psychische afhankelijkheid van psychoactieve stoffen of bepaalde gedragingen. Deze afhankelijkheid heeft zeker op den duur gevolgen voor de inkomens- en huisvestingspositie van verslaafden. De fysieke conditie van verslaafden neemt door ondervoeding en een slechte hygiëne af. Zij krijgen ook steeds minder oog voor hun omgeving.

Dat geldt zowel voor hun sociale contacten als, indien zij nog over een eigen woning beschikken, voor het schoonhouden van die woning. Verslaafden kunnen veelal niet zonder intensieve begeleiding van hun verslaving afkomen. Ook het voorkomen van een terugvallen in oude gewoonten is een blijvend punt van aandacht, niet alleen van de persoon zelf, maar ook van zijn of haar directe sociale omgeving en van hulpverleners.

Dak- en thuisloosheid en gezondheid beïnvloeden elkaar wederzijds. Dak- en thuisloosheid kan een gevolg zijn van een slechte gezondheid, waardoor iemands normaal functioneren sterk is aangetast. Het gaat dan vooral om psychische problemen en om fysieke problemen als gevolg van alcohol- en drugsgebruik. Dergelijke problemen kunnen ook in stand gehouden worden door de dak- en thuisloosheid. De thuislozen die verblijven in pensions en opvangplaatsen, kunnen veelal terugvallen op adequate medische hulpverlening. Dat geldt in mindere mate voor de daklozen; degenen met psychische stoornissen zijn het moeilijkst door de hulpverlening te benaderen. Zij vallen buiten de boot, zowel wat zelfstandig functioneren betreft, als het ontvangen van toereikende hulpverlening.

Voor een deel van de dak- en thuislozen is de situatie waarin zij verkeren van tijdelijke aard. Voor een ander deel heeft deze een permanent karakter; een situatie waaruit niet te ontsnappen valt behoudens door de dood. Door de verspreiding van de dak- en thuislozenkrant is de maatschappelijke acceptatie van deze groepering verbeterd. Desalniettemin wordt de toestand waarin dak- en thuislozen verkeren, geweten aan eigen zwakheid of schuld.

Eigen aan jongeren is dat alles gericht is op ontplooiing naar zelfstandigheid en volwassenheid. Naarmate men ouder wordt, vermindert de behoefte aan verzorging. Met de overgrote meerderheid van de jongeren gaat het goed. Dat geldt evenwel niet voor zo'n 10 à 15% van hen. Uit de *Armoedemonitor 1997* en het *Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* blijkt dat grote groepen jongeren achter raken of in hun ontwikkeling worden gestoord door de langdurige thuissituatie van armoede (zie ook SCP 1998a: 111-113).

Conclusie

Het samengaan van een laag inkomen en een beperkte zelfstandigheid is voor groepen mensen de oorzaak van een problematische sociale participatie. Dit geldt wel heel bijzonder voor de groep alleenstaande ouderen die hulpbehoefvendheid zijn. 20% van hen doet geen beroep op enige hulp, noch in de formele noch in de informele sfeer.

Chronisch psychiatrische patiënten vormen een andere groep die een matige tot slechte zelfstandigheid in de dagelijkse levensverrichtingen bezitten. Hetzelfde geldt voor mensen die een beroep doen op de verslavingszorg. In de *Armoederapporten* en in de *Sociale en Culturele Verkenningen 1998* wordt aangegeven dat zo'n 10 à 15% van de jongeren in een problematische situatie of omgeving opgroeien.

4 Integratieproblematiek: enige conclusies

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een analyse uitgevoerd per dimensie van integratie. Hieruit zijn verschillende groepen naar voren gekomen voor wie geldt dat ze niet goed scoren op een of meer dimensies van integratie. In dit laatste hoofdstuk van deel I wordt dit per doelgroep van beleid samengevat voor de vier onderscheiden dimensies van integratie. In de slotparagraaf zullen enkele conclusies worden getrokken.

4.2 Bijzondere groepen, een samenvattende analyse

De analyse van de gegevens zoals die in het voorgaande hoofdstuk heeft plaatsgevonden, levert conclusies op per dimensie. Alvorens voor de vier dimensies tezamen een beoordeling te geven per doelgroep van de aard en mate van integratie, wijst de RMO op de grote heterogeniteit in de meeste doelgroepen. Dat geldt niet alleen voor ouderen en vrouwen, maar ook voor de verschillende etnische groeperingen. Deze heterogeniteit heeft gevolgen voor de mogelijkheden van de overheid om effectief beleid te voeren en voor de instrumenten die zij daarbij hanteert.

Ouderen

Ouderen werken over het algemeen niet meer. Zij zijn op de schaal van de inkomensverdeling zowel terug te vinden aan de onder- als aan de bovenkant. De hoogte van hun inkomen is voor een deel afhankelijk van het arbeidsverleden en de inkomens uit vermogens, en voor een ander deel van de uitkering die zij genieten op basis van de Algemene Ouderdomswet. Voor veel oudere vrouwen is de AOW vrijwel de enige inkomstenbron. De meesten hebben dan ook een inkomen dat veelal niet boven het minimumniveau uitkomt.

Ouderen hebben veelal een opleidingsniveau dat lager ligt dan gemiddeld. Langzaam maar zeker zal dat opleidingsniveau stijgen als gevolg van de toetreding van nieuwe generaties ouderen met een relatief hogere opleiding. Echter, ook nog voor de langere termijn blijft het opleidingsniveau van oudere vrouwen achter bij dat van oudere mannen.

De mate waarin men in staat is zich aan te passen aan moderne technologische en sociale ontwikkelingen is afhankelijk van de hoogte van de schoolopleiding en in relatie daarmee met het arbeidsverleden van de oudere. Daarbij geldt dat hoe hoger de opleiding is en hoe actiever de vroegere arbeid, hoe beter men daarin slaagt.

Voorts valt op dat ouderen er over het algemeen goed in slagen hun stem te laten horen in de politieke arena. Enerzijds beschikken zij over krachtige belangenverenigingen waarbij zeer veel ouderen zijn aangesloten; anderzijds zijn zij via categoriale politieke partijen gedurende vier jaren in de Tweede Kamer vertegenwoordigd geweest.

Wat niet verrassend is, is dat bij 75-plussers zich een verdichting van validiteits- en daarmee samenhangend contactproblemen voordoet. Dat betekent dat 75-plussers, met name oudere alleenstaande vrouwen, bij het ouder worden in toenemende mate behoefte zullen hebben aan zorg. In eerste instantie is dat om hun zelfstandigheid te ondersteunen; in latere instantie wordt door opname in verzorgingshuis of verpleeghuis de zorg zwaarder en intensiever. Verschillen tussen alleenstaande ouderen, veelal oudere vrouwen, en ouderen met een levenspartner blijven overigens in alle leeftijdscategorieën opvallend. De conclusie is dat ouderen zeker niet als totale groepering gemarginaliseerd zijn. Anders ligt dat bijvoorbeeld voor alleenstaande oudere vrouwen, voor ouderen die moeten leven van bijna uitsluitend een AOW-uitkering en voor ouderen die afhankelijk zijn van zorgvoorzieningen. Dat geldt tevens voor ouderen waarop deze kenmerken tegelijkertijd van toepassing zijn, voor ouderen die om wat voor reden dan ook, geen gebruik maken van de zorgvoorzieningen en voor ouderen met een laag inkomen én een beperkte zelfstandigheid.

Vrouwen

De doelgroep vrouwen is zeer heterogeen qua samenstelling. De arbeidsdeelname van vrouwen is lager dan die van mannen, ondanks het feit dat deze de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, vooral als gevolg van een sterk gegroeide deelname van gehuwde vrouwen. Deze toename geschiedt met name in de leeftijdscategorie van 25 tot 50 jaar; een periode waarin kinderen verzorgd en opgevoed worden. Deze hogere arbeidsparticipatie weerspiegelt een verandering van de onderlinge posities van mannen en vrouwen en wordt mede beïnvloed door veranderingen in de aard en structuur van de werkgelegenheid. Daarbij gaat het onder meer om een toename van de mogelijkheden om in deeltijd te werken en een verschuiving van de werkgelegenheid in de richting van de dienstensector. Andere factoren zijn het gestegen opleidingsniveau van vooral jonge vrouwen en de daling van het kindertal per vrouw tezamen met het uitstel van de geboorte van het eerste kind. Deze factoren zijn in mindere mate van invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen afkomstig uit etnische groeperingen.

Deze veranderingen verhinderen overigens niet dat er aanzienlijke groepen vrouwen zijn, die qua inkomen in een kwetsbare positie verkeren. Het gaat dan onder meer om een gedeelte van de gescheiden vrouwen die de zorg voor de kinderen op zich hebben genomen, en die gedurende een aantal jaren op een inkomen zijn aangewezen op het sociaal minimum, en om weduwen die naast de AOW-uitkering geen eigen aanvullende pensioenvoorziening hebben.

Hoewel vrouwen niet op evenredige wijze vertegenwoordigd zijn in allerlei gremia, benutten zij de diverse institutionele netwerken in voldoende mate om hun positie te versterken. De verwachting is dat de aanwezigheid van vrouwen binnen die netwerken zal toenemen.

Vrouwen beschikken over het algemeen over een goed sociaal netwerk dat hen in voorkomende gevallen sociale steun verleent. Het sociale netwerk

verschilt van dat van mannen. Het sociale netwerk van mannen beperkt zich voor het overgrote deel tot werkrelaties. Ook bij onderscheiden groepen vrouwen kan het sociale netwerk kwetsbaar zijn. De RMO denkt daarbij aan het sociale netwerk van alleenstaande oudere vrouwen en dat van vrouwen uit bepaalde etnische groeperingen, te weten Turken en Marokkanen. Al met al kunnen vrouwen als totale doelgroep niet als gemarginaliseerd worden beschouwd. Het grootste gedeelte is in de samenleving geïntegreerd. Dat is evenwel niet of in mindere mate het geval voor alleenstaande oudere vrouwen, voor vrouwen uit verschillende etnische groeperingen en voor (gescheiden) vrouwen met een inkomen dat gedurende langere periode op minimumniveau ligt en die de zorg hebben voor jonge kinderen.

Jongeren

Met het grootste gedeelte van de jongeren gaat het goed. Zij volgen over een breed spectrum een opleiding van laag naar hoog niveau. De meesten verlaten de opleiding met een diploma. De RMO maakt zich zorgen over de schooluitval die met name optreedt bij jongeren uit etnische groeperingen. Omdat bijna de helft van de scholieren een baantje heeft, beschikken zij meer dan vroeger over een aanzienlijke bestedingsruimte.

Jongeren hebben over het algemeen een goede kans na school of opleiding betaald werk te vinden. Dit geldt in mindere mate voor degenen die zonder diploma de school verlaten, onder wie veel jongeren uit etnische groeperingen, vooral Turken, Marokkanen en Antillianen.

Jongeren zijn op allerlei niveaus vertegenwoordigd bijvoorbeeld via jeugdafdelingen bij politieke partijen en maatschappelijke organisaties, de jeugdgemeenteraad en de leerlingenraad. De mate van invloed is echter beperkt.

Voor jongeren is het familienetwerk het primaire netwerk waarop zij kunnen terugvallen. Daarnaast ontnemen zij steun aan vriendschappen die zij kunnen opdoen in groepen waaraan zij deelnemen (peergroups) en bij (sport)verenigingen waarvan zij lid zijn. Toch bestaat er een aanzienlijke groep jongeren die in een problematische omgeving opgroeien. Dit kan zijn vanwege armoede thuis of omdat ze opgroeien in een probleemgezin. Deze groep vormt ongeveer 10 à 15% van de jongeren.

Het overgrote deel van de jongeren kent geen lichamelijke beperkingen waardoor ze een beroep moeten doen op zorg. Dat geldt niet voor gehandicapte jongeren, van wie een groot gedeelte afhankelijk is van zorg en voorzieningen. De RMO stelt vast dat de meeste jongeren in voldoende mate in de Nederlandse samenleving zijn geïntegreerd. Dat geldt niet voor een aanzienlijk aantal jongeren uit etnische groeperingen als Turken, Marokkanen en Antillianen, en voor jongeren uit probleemgezinnen.

Gehandicapten

Gehandicapten met ernstige lichamelijke beperkingen vormen een omvangrijke groepering, van wie driekwart 65 jaar of ouder is.

De arbeidsmarkt is voor mensen met ernstige lichamelijke beperkingen moeilijk toegankelijk. Slechts eenderde van degenen die tot de potentiële

beroepsbevolking behoort, heeft werk. Werk komt voor hen slechts binnen bereik als het werk of de arbeidsplaats wordt aangepast, er een loonsuppletie wordt gegeven vanwege een lagere arbeidsproductiviteit, of als er extra scholing of bemiddeling wordt geboden. Van de regelingen die hiervoor beschikbaar zijn, wordt echter weinig gebruik gemaakt.

Omdat veel gehandicapten zich geen positie op de arbeidsmarkt weten te veroveren, komen zij in het sociale zekerheidscircuit terecht. Veelal betekent dat een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. Gehandicapten hebben hun inkomen aanzienlijk zien achterblijven bij dat van de rest van de bevolking.

Gehandicapten nemen meer dan vroeger deel aan allerlei vormen van onderwijs. Toch hebben jongere gehandicapten gemiddeld een lager opleidingsniveau dan leeftijdgenoten. Daarmee hebben zij naast hun lichamelijke een tweede handicap om de arbeidsmarkt te betreden.

Ofschoon er belangenverenigingen van en voor gehandicapten bestaan, vormen zij politiek geen machtsfactor van betekenis. Een uitzondering daarop vormen de ouderverenigingen van mensen met een verstandelijke handicap. Ook vanuit de wereld van de hulp- en zorgverleners wordt substantiële druk op de politiek uitgeoefend om voldoende zorg te kunnen bieden.

Over de omvang van het sociale netwerk van gehandicapten met ernstige beperkingen zijn weinig gegevens beschikbaar. Aangenomen kan worden dat dit sociale netwerk over het algemeen kleiner en kwetsbaarder is dan gemiddeld.

Van de gehandicapten met lichamelijke beperkingen wonen er ongeveer 150.000 in een tehuis; van de verstandelijk gehandicapten zijn dat er 48.000. De afhankelijkheid van zorg en voorzieningen is bij gehandicapten groot. De RMO concludeert dat naar verhouding een groot gedeelte van de gehandicapten met ernstige beperkingen zich in een gemarginaliseerde positie bevindt.

Chronisch zieken

Van de doelgroep gehandicapten moeten de mensen met chronische ziekten onderscheiden worden. Er is een groot aantal chronische ziekten, voornamelijk ziekten die op oudere leeftijd frequent voorkomen, zoals gewrichtsslijtage, CARA, slechthorendheid, depressie, hartinfarct, suikerziekte, staar, beroerte en dementie.

De gevolgen van een chronische ziekte liggen voor de patiënt niet alleen op medisch maar ook op maatschappelijk terrein. In 1992 sprak de Scenariocommissie *Chronische Ziekten* haar bezorgdheid uit over ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en het huisvestingsbeleid die de maatschappelijke positie van chronisch zieken in ernstige mate bedreigen (NCCZ 1994a: 13-14).

Etnische groeperingen

Ook de diversiteit onder etnische groeperingen is groot. Dat geldt in de eerste plaats voor wat het land van herkomst betreft, en de oriëntatie van velen van hen, zowel eerste, tweede als derde generatie, op de cultuur van dat land.

De positie van deze groeperingen op de arbeidsmarkt is over het algemeen zwak, maar ook daar treden aanzienlijke verschillen op. Daarbij is niet alleen het land van herkomst van invloed, maar ook tot welke generatie men behoort en tot welk geslacht. De zwakke positie is onder meer een gevolg van de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt waar de behoefte aan ongeschoold werk drastisch is afgenomen, en van het lage opleidingsniveau van met name de eerste generatie. Een groot gedeelte van vooral de Turken en Marokkanen tussen de 45 en 64 jaar oud heeft geen werk. In deze leeftijdsgroep bevindt zich een relatief groot aandeel arbeidsongeschikten. Voorts nemen ook Turkse en Marokkaanse vrouwen een zeer ongunstige positie in, omdat velen van hen geen of bijna geen scholing hebben genoten.

Over het opleidingsniveau van etnische groeperingen kan opgemerkt worden, dat er grote verschillen bestaan, niet alleen tussen de groeperingen, maar ook erbinnen. Op termijn zal het opleidingsniveau van personen afkomstig uit etnische groeperingen stijgen, al zijn er voor de middellange termijn vooral problemen te verwachten met jongeren van Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse huize. Een gevolg van deze stijging is dat ook hun arbeidsmarktpositie zal verbeteren. De mate van verbetering is echter ook afhankelijk van de economische ontwikkelingen.

Binnen de bestaande institutionele kaders is de vertegenwoordiging van etnische groeperingen in omvang bescheiden. Op het politieke strijdtoneel, de Tweede Kamer en de gemeenteraden, is onder meer als gevolg van beperkingen van het kiesrecht, van een reële afspiegeling nog geen sprake. Op gemeentelijk niveau, vooral in de grote steden, treedt op dit vlak een kentering op. Wel staat binnen nogal wat organisaties, instellingen en instanties de problematiek van etnische groeperingen en het ontstaan van een multiculturele samenleving op de agenda. Directe resultaten moeten daarvan echter niet verwacht worden, omdat de inbreng vanuit de etnische groeperingen gering is. De betekenis en samenstelling van het sociale netwerk verschilt voor mensen uit etnische groeperingen. Voor Turken en Marokkanen is het gezinsverband van grote betekenis en, in breder verband, de mensen afkomstig uit het eigen dorp of de streek. Veel sociale contacten vinden plaats binnen de eigen groepering. Dit laatste gaat in toenemende mate minder op voor bijvoorbeeld Surinamers, Antillianen en Molukkers.

Op dit moment is er nog niet veel zicht op de omvang van de groepen gehandicapten en mensen met chronische ziekten binnen de verschillende etnische groeperingen. Wel is duidelijk dat op termijn een groter gedeelte van hen ouder zal zijn dan 65 en 75 jaar. Dit betekent dat dan een groter gedeelte van hen gebruik zal gaan maken van zorgvoorzieningen.

De conclusie is dat de etnische groeperingen, als entiteit, niet als gemarginaliseerd kunnen worden aangemerkt. Gedeelten verkeren echter wel in een achterstandssituatie. Dat geldt voor de eerste generatie zowel mannen als vrouwen die met weinig of geen opleiding naar Nederland zijn gekomen, voor Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse jongeren – in het bijzonder jongens -, en voor de ouderen.

Vluchtelingen

De werkloosheid onder vluchtelingen is groot, ondanks het feit dat het opleidingsniveau zeker van politieke vluchtelingen uit de diverse niet-Europese landen relatief hoog is. Verwacht wordt dat toekomstige vluchtelingen in toenemende mate een lagere opleiding zullen hebben en zelfs voor een aanzienlijk deel analfabeet zullen zijn. De toegang tot de arbeidsmarkt van deze groeperingen zal niet eenvoudig zijn, omdat aan ongeschoolde arbeid in onze westerse samenleving weinig behoefte bestaat.

De institutionele belangenbehartiging van vluchtelingen wordt verzorgd door VluchtelingenWerk Nederland. De invloed van deze organisatie is groot. Dat kan niet gezegd worden van de verschillende zelforganisaties. Voor een deel zoeken zij steun bij lotgenoten, zo mogelijk uit eigen land en bij lokale organisaties die zich bezig houden met de opvang van vluchtelingen.

Een gedeelte van het gebruik van zorg- en dienstverlening is te verklaren uit de ervaringen in het land van herkomst.

De positie van vluchtelingen overziende, kan niet worden gesteld dat zij in de Nederlandse samenleving zijn geïntegreerd. Voor wat de tweede en volgende generaties betreft, kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen die bij etnische groeperingen is weergegeven.

Woonwagenebewoners

Woonwagenebewoners vormen een doelgroep van beperkte omvang. Aanvankelijk werkten zij als seizoenarbeiders of deden zij aan ambulante handel. Daaraan bestaat thans minder behoefte. Mede als gevolg van een laag gemiddeld opleidingsniveau zijn velen van hen er niet in geslaagd regulier werk te vinden. Het overgrote deel ontvangt een uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet.

Het opleidingsniveau van de huidige generatie jonge woonwagenebewoners loopt achter bij het gemiddelde. Daarmee worden hun kansen op de arbeidsmarkt niet vergroot. Zij moeten concurreren met jongeren uit etnische groeperingen die eveneens een lage opleiding hebben.

Op landelijk niveau worden woonwagenebewoners betrokken bij het beleid. Hun invloed is echter gering.

Woonwagenebewoners steunen op een sociaal netwerk dat vooral bestaat uit de soms brede, eigen familie en de overige woonwagenebewoners.

In lichamelijke zin is er over het algemeen geen sprake van een afhankelijke positie van woonwagenebewoners.

Woonwagenebewoners bevinden zich volgens de RMO in een gemarginaliseerde positie.

Dak- en thuislozen, verslaafden en chronisch psychiatrische patiënten

Groeperingen die in toenemende mate aandacht van de lokale overheid vragen omdat zij overlast voor andere burgers opleveren, zijn dak- en thuislozen, verslaafden en niet-residentiële chronisch psychiatrische patiënten. Dit zijn bij uitstek doelgroepen die in de letterlijke betekenis van het woord als gemarginaliseerd worden beschouwd.

In toenemende mate zien we dat deze groeperingen een internationaal karakter krijgen, waarbij met name op zwerfjongeren gedoeld wordt. Zij hebben geen geregeld en/of vast werk. Hun positie op de arbeidsmarkt is zwak, omdat werkgevers niet op hen kunnen rekenen. Deze zwakke positie wordt mede in de hand gewerkt door een lager opleidingsniveau dan gemiddeld. Hun officiële inkomen zit op of onder het sociaal minimum, omdat velen van hen een uitkering hebben. Vooral verslaafden hebben vanwege hun verslaving behoefte aan aanvulling op dat inkomen. Velen verwerven dat in de prostitutie of in de criminaliteit.

Op institutioneel niveau hebben verslaafden geen vertegenwoordigers. Hun belangen worden daar niet verdedigd. Gelet op de problematiek gebeurt dat binnen het beleid van de overheid.

Dak- en thuislozen en ook verslaafden ontberen vaak een sociaal netwerk waaraan zij steun kunnen ontleen. Het beperkte sociale netwerk bestendigt hun problematische situatie.

Deze groeperingen verkeren volgens de RMO over het algemeen in een bijzonder kwetsbare positie. Zij zijn ook op grond van de scores op de dimensies van integratie te kwalificeren als levend in de marge van de Nederlandse samenleving.

Werklozen

Voor de meesten is werkloosheid een tijdelijk verschijnsel. Zij vinden namelijk na enige tijd weer werk. Dat geldt in mindere mate voor langdurig werklozen die langer dan één jaar buiten het arbeidsproces staan. Een aanzienlijk deel van deze langdurig werklozen is ouder dan 45 jaar. Van hen zijn er naar verhouding veel afkomstig uit etnische groeperingen, met name Turken en Marokkanen.

Bij de werklozen zijn personen afkomstig uit etnische groeperingen en personen die geen opleiding hoger dan de basisschool hebben, oververtegenwoordigd. Turken, Marokkanen en Antillianen hebben vier tot vijfmaal en Surinamers tweemaal zo veel kans op werkloosheid als autochtonen.

Vrouwen, jongeren en laagopgeleiden zijn iets oververtegenwoordigd onder de werklozen. De omvang van deze doelgroep is afhankelijk van de economische ontwikkelingen en van het beleid van de overheid.

Over het algemeen hebben werklozen een lager onderwijsniveau dan gemiddeld, ook al blijken steeds meer mensen met een hogere beroepsopleiding of universitaire opleiding moeite te hebben met het vinden van een baan.

Werklozen hebben onder steeds stringenter wordende voorwaarden recht op een uitkering. Deze uitkering daalt in verhouding tot vroeger snel naar het niveau van het sociaal minimum.

De belangen van werklozen worden behartigd door de vakbonden, die binnen de landelijke gremia aanzienlijke invloed hebben.

Voor werklozen vormt de leefbaarheid waarvan zij lid zijn het primaire sociale netwerk. Daarnaast kunnen zij lid zijn van verenigingen, religieuze instellingen en kunnen zij actief zijn binnen het vrijwilligerswerk. Werklozen zijn in zijn algemeenheid niet afhankelijk van zorg- en dienstverlening.

De RMO is van oordeel dat van werklozen niet zonder meer kan worden gezegd dat ze gemarginaliseerd zijn. Dat geldt wel voor de langdurig werklozen met een lage opleiding en een laag inkomen, met name de werklozen in de leeftijdsklasse tussen 45 en 64 jaar en werklozen afkomstig uit etnische groeperingen zoals Turken en Marokkanen.

Arbeidsongeschikten

Aanvankelijk werden arbeidsongeschikten met een aan het inkomen gerelateerde uitkering uit het arbeidsproces verwijderd. Thans is het beleid erop gericht de inmiddels herbeoordeelde arbeidsongeschikten weer aan het werk te krijgen (reïntegratieproces). Dat beleid is ten dele succesvol. Dit betekent dat een gedeelte van de arbeidsongeschikten er niet in slaagt passend werk te vinden.

De kans op arbeidsongeschiktheid is groter bij laagopgeleiden omdat zij meer dan anderen vuil en lichamelijk zwaar werk verrichten. Arbeidsongeschiktheid treedt eerder op bij oudere werknemers dan bij jongere.

Het inkomen van arbeidsongeschikten blijft achter bij dat van werkenden.

Voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die geen werk kunnen vinden, kan de WAO-uitkering aangevuld worden met een WW-uitkering. Het inkomen van arbeidsongeschikten ligt als gevolg daarvan lager dan gemiddeld.

Via de vakbonden en de WAO-platforms trachten arbeidsongeschikten invloed uit te oefenen. Die invloed is beperkt.

Het gezin is het primaire sociale netwerk waarvan arbeidsongeschikten steun kunnen krijgen.

Afhankelijk van de mate waarin de arbeidsongeschiktheid aan iemand beperkingen oplegt in zijn dagelijks functioneren, zal deze een beroep doen op zorg- en dienstverlening.

De conclusie is dat het overgrote deel van de arbeidsongeschikten zich zelfstandig kan redden. Dat geldt niet voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die er niet in slagen werk te vinden.

4.3 Enige conclusies

Op grond van deze beoordeling van het al dan niet geïntegreerd zijn van traditionele doelgroepen van beleid, kan antwoord worden gegeven op de eerste adviesvraag die aan de RMO is gesteld.

Deze vraag luidt: verwacht de Raad bij ongewijzigd beleid een verdere marginalisering van genoemde bijzondere groepen?

Het antwoord kan relatief eenvoudig zijn, namelijk: er is geen sprake van een verdere marginalisering. De analyse levert als totaalbeeld op dat het met de meeste doelgroepen in vergelijking met het verleden, namelijk de aanleiding om aangemerkt te worden als doelgroep van beleid, beter gaat. Zij zijn over het algemeen meer dan vroeger in de Nederlandse samenleving geïntegreerd. Hiermee is slechts een gedeelte van het verhaal verteld. De RMO heeft namelijk vastgesteld dat binnen de meeste doelgroepen sprake is van een aanzienlijke differentiatie. Vaak gaat het met het grootste gedeelte van de doel-

groepen redelijk tot goed. Zij hebben, gelet op hun mate van integratie, geen behoefte meer aan maatregelen die specifiek op de groep als geheel zijn gericht. Van veelal kleinere subgroeperingen van die doelgroepen kan dat nog steeds niet worden gezegd. Zij zijn in onvoldoende mate in de Nederlandse samenleving geïntegreerd

Naar het oordeel van de RMO zijn de volgende subgroeperingen niet geïntegreerd:

- langdurig werklozen;
- gedeeltelijk arbeidsongeschikten die er niet in slagen werk te vinden;
- alleenstaande oudere vrouwen;
- alleenstaande vrouwen die jonge kinderen verzorgen en die gedurende lange tijd een inkomen op het minimumniveau hebben;
- ernstig tot zeer ernstig gehandicapten en mensen met chronische ziekten die zorg behoeven vanwege ernstige functionele beperkingen;
- personen afkomstig uit verschillende etnische groeperingen, met name ouderen, vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst, jongeren van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst, oudere werknemers (45-64 jaar);
- vluchtelingen;
- woonwageneigenaren;
- randgroeperingen als dak- en thuislozen, verslaafden en niet-residentiële chronisch psychiatrische patiënten.

De RMO concludeert dat het beleid toegespitst moet worden op deze kleinere subgroeperingen. De oorspronkelijke doelgroepen moeten niet meer als geheel worden aangesproken op de achterstanden bij die kleine subgroeperingen. Een herformulering van het doelgroepenbeleid acht de RMO dan ook op haar plaats. Dat kan gebeuren door specifiekere beleidsmaatregelen voor de in een achterstandssituatie verkerende subgroeperingen te ontwikkelen. Wellicht kan de beperktere omvang van dergelijke groeperingen aanleiding zijn om oplossingen op lokaal niveau te kiezen, toegesneden op de problemen en de mogelijkheden van individuen uit die groepering.

Met de constatering dat een aantal subgroeperingen niet of niet volledig is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, kan niet volstaan worden. Daarmee komt de RMO op de volgende vraag, namelijk: in welke mate is deze marginalisering vermijdbaar?

Zoals uit de omschrijvingen van de verschillende doelgroepen blijkt, is marginalisering niet altijd te vermijden. Voor sommige doelgroepen ontbreekt een wezenlijke dimensie voor integratie in de Nederlandse samenleving, terwijl voor hen op dat vlak wel verwachtingen zijn geformuleerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor langdurig werklozen en arbeidsongeschikten, die vanzelfsprekend niet alleen op de dimensie arbeid slecht scoren, maar in het algemeen slecht geïntegreerd zijn in de samenleving. Overigens wil de Raad de voorlopige conclusie trekken dat het onmogelijk is te vermijden dat er (sub)groeperingen marginaliseren in de samenleving.

Voor de ernstig tot zeer ernstig gehandicapten geldt een ander verhaal. Voor hen liggen de beperkingen niet altijd in eerste instantie bij het fysieke functioneren, maar juist bij de voorwaarden om aan allerlei belangrijke processen, zoals school en opleiding op elk gewenst niveau, de arbeidsmarkt en vrijetijdsactiviteiten, deel te kunnen nemen. Voor een belangrijk deel worden die beperkingen veroorzaakt door houding en gedrag van instanties, instellingen, organisaties, bedrijven en medeburgers. Op dat vlak is nog veel te doen. Beleid van de overheid kan niet voorkomen dat marginalisering optreedt. Desalniettemin blijft het streven marginalisering te bestrijden. Deze bestrijding kan niet tegen elke prijs plaatsvinden. Volgens de RMO dient een afweging te worden gemaakt tussen het geïnvesteerde kapitaal en het mogelijk rendement.

Uit de analyse blijkt dat nogal wat subgroepen van de etnische groeperingen niet geïntegreerd zijn. De achterstanden van de meeste van deze subgroeperingen, vooral gelegen in een gemiddeld laag scholingsniveau en als gevolg daarvan een slechte toegang tot de arbeidsmarkt, zullen ook in de nabije toekomst blijven bestaan. Daarbij komt een continue en aanzienlijk instroom van vluchtelingen – en in hun kielzog een instroom van illegalen –, die in toenemende mate ook een laag scholingsniveau zullen hebben. Tegen de achtergrond van een samenleving die snel verandert, een samenleving waarin opleiding en talent om in te spelen op veranderingen steeds belangrijker worden, betekent dit een probleem van formaat. Een probleem waaraan de RMO deel II van dit basisdocument wijdt.

DEEL II ETNISCHE GROEPERINGS

1 Het Nederlands minderhedenbeleid in internationaal perspectief

1.1 Inleiding

In deel I van dit basisdocument heeft de RMO aangegeven welke groepen als bijzonder moeten worden aangemerkt, onder wie een aantal etnische groeperingen die thans in het kader van het minderhedenbeleid aandacht van de overheid krijgen, en de vluchtelingen. Daarmee zijn twee vragen van het kabinet beantwoord.

Voor de beantwoording van de overige vragen is inzicht in het succes van het vroegere en het huidige minderhedenbeleid noodzakelijk. Dit inzicht is verkregen door het Nederlandse minderhedenbeleid te positioneren tegenover dat van landen als Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk. Het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) heeft dit onderzoek in opdracht van de RMO verricht. Het verslag van deze studie is onder de titel *De positionering van het Nederlands minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief* uitgebracht.

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de onderzoeksresultaten.

1.2 Een vergelijkend perspectief

De vergelijking van het minderhedenbeleid van Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en Nederland betreft beleid op:

- het terrein van de juridische incorporatie;
- het politieke terrein;
- het sociaal-economische terrein;
- het sociaal-culturele terrein.

Gelet op de relatie met het minderhedenbeleid worden de vier landen tevens vergeleken ten aanzien van het immigratiebeleid.

1.2.1 Het immigratiebeleid

In Groot-Brittannië heeft vrijwel geen werving plaatsgevonden. De vraag naar arbeidskrachten werd vooral gedekt door Ieren en burgers van de Gemeenebestanden. Deze hadden vrij toegang tot het land. Restricties kwamen er na de onafhankelijkheid van India. Toen werd er naast de bestaande categorieën 'British subjects' en 'aliens', toegevoegd de categorie 'Commonwealth citizens'. Aanvankelijk had deze categorie vrije toegang tot het land en kon na vijf jaar het staatsburgerschap verkrijgen; langzamerhand werden de restricties sterker. Met de British Nationality Act van 1981 adopteerde Groot-Brittannië dezelfde staatsburgerschapswetgeving als andere West-Europese staten. Vooruitlopend op de teruggave van Hong Kong aan China is een aantal restrictieve maatregelen genomen.

In Frankrijk zijn in 1945 twee wettelijke maatregelen genomen, die enerzijds

de regels voor binnenkomst en verblijf omvatten, en anderzijds de toegang tot het Franse staatsburgerschap (Code de la Nationalité). Deze regels vormen nog steeds de basis van het immigratiebeleid, hoewel ze vele malen zijn aangepast. In 1947 kregen de Algerijnen het Franse staatsburgerschap. Dat hebben ze behouden ook na de Algerijnse onafhankelijkheid in 1962.

Het Office National d'Immigration (ONI) reguleerde de werving van immigranten en het vestigingsbeleid van immigrantenfamilies. ONI opende wervingsbureaus en sloot wervingsverdragen met Italië (1946), Marokko (1963), Tunesië (1963), Joegoslavië (1965) en Turkije (1965). Een groot deel van de immigratie vond illegaal plaats, maar werd getolereerd en gelegaliseerd tot de immigratiestop van 1974 als gevolg van raciale rellen in 1973 en de economische crisis.

In 1984 werd in Frankrijk de verblijfsvergunning voor tien jaar ingesteld. Deze kan automatisch worden verlengd. De houder van de kaart kreeg vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Wel zijn in 1993 de uitwijzingsgronden gemakkelijk. Migrantenkinderen kregen toen niet meer automatisch het staatsburgerschap, vanaf 1997 weer wel vanaf het achttiende jaar. In Frankrijk leven mensen die door de diverse maatregelen niet kunnen worden uitgewezen en die ook geen aanspraak kunnen maken op een verblijfsvergunning. Dit leidde tot de beweging 'Sans-Papiers'.

Frankrijk behoort tot de landen die proportioneel het minste vluchtelingen opneemt.

Naast de immigratie van Aussiedlers (14 miljoen etnische Duitsers) en Übersiedlers (2,2 miljoen uit Oost-Duitsland), bestaat de naoorlogse instroom in Duitsland uit arbeidsmigranten uit het mediterrane gebied. Duitsland kent geen immigratie uit voormalige koloniën. Er zijn wervingsverdragen gesloten met Italië, Griekenland, Spanje, Turkije, Portugal, Tunesië, Marokko en Joegoslavië. In 1965 werd bij wet vastgelegd dat buitenlandse arbeidskrachten een 'conjunctuurbuffer' vormen. Degenen die buiten de EU vandaan komen, kregen slechts een eenjarig arbeidscontract en waren gedurende die tijd aan hun werkgever gebonden.

In 1973 wordt als gevolg van de economische crisis een wervingsstop ingevoerd. Men nam beperkende maatregelen bij gezinshereniging. Er is een terugkeerstimuleringswet aangenomen, maar deze leidde nauwelijks tot toename van de terugkeer.

Duitsland is het land in Europa dat de meeste asielzoekers opving, namelijk etnische Duitsers, gastarbeiders uit Oost-Europese landen en velen uit het voormalige Joegoslavië.

Nederland kent twee immigratiebewegingen, namelijk uit de voormalige koloniën en uit het mediterrane gebied.

Alleen voor de gerepatrieerden uit Indonesië is een actief integratiebeleid gevoerd. De komst van Surinamers, Antillianen en buitenlandse arbeiders beschouwde men als een tijdelijk fenomeen. Het toelatingsbeleid richtte zich op de economische belangen van Nederland, de terugkeer van buitenlandse

arbeidskrachten moest worden bevorderd en ondersteuning van immigranten moest aan particuliere organisaties worden gedelegeerd, aldus de *Nota Buitenlandse werknemers* uit 1970.

De economische crisis in 1973 leidde tot een wervingsstop.

De in Suriname gevestigde Surinamers verloren met de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 het Nederlandse staatsburgerschap. In dat jaar werd ook amnestie afgekondigd voor illegaal in Nederland verblijvende personen (15.000).

Naar aanleiding van een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) inzake etnische minderheden in 1979, wordt als uitgangspunt van beleid aanvaard dat Nederland een immigratieland is geworden. Het beleid richt zich op de integratie van de al in Nederland verblijvende immigranten. Tegelijkertijd wordt een restrictief toelatingsbeleid gevoerd. Zo wordt een visumplicht ingevoerd voor Surinamers, Marokkanen en Turken.

In de jaren negentig komt door de toename van het aantal asielzoekers het immigratiebeleid opnieuw op de politieke agenda. Tevens wordt vastgesteld dat het minderhedenbeleid niet succesvol is, gelet op de hoge werkloosheid onder allochtonen.

1.2.2 Het beleidsdomein van de juridische inpassing

Bij het juridische beleidsdomein staan twee vraagstukken centraal:

- de toegang tot het staatsburgerschap: wie kan de status van staatsburger ('citizen') worden toegekend en krijgt daarmee toegang tot alle rechten?
- de status en rechten van andere ingezetenen: waarop kunnen ingezetenen zonder staatsburgerschap ('denizens') aanspraak maken? In hoeverre benaderen deze rechten de rechten van ingezetenen die wel in het bezit zijn van het staatsburgerschap.

Toegang tot het staatsburgerschap

In Groot-Brittannië speelt staatsburgerschap niet alleen een rol bij de juridische toegang tot allerlei rechten, maar in eerste instantie al bij de toegang tot het territorium zelf. De belangrijkste migratiestromen komen uit landen waarmee een koloniale relatie wordt of is onderhouden.

Het huidige restrictieve beleid heeft weinig invloed op de burgerrechten van immigranten, omdat zij het staatsburgerschap al hadden. Ingezetenen zonder Brits of Gemenebest-paspoort kunnen na tenminste vijf jaar een aanvraag voor naturalisatie indienen. Het houden van een dubbele nationaliteit is mogelijk. Kinderen van immigranten die in Groot-Brittannië zijn geboren, kunnen het staatsburgerschap verkrijgen bij geboorte, of – als een vorm van optie – tussen hun tiende en achttiende verjaardag.

In Duitsland is het zowel voor de eerste als voor de tweede generatie immigranten nog steeds moeilijk het staatsburgerschap te verkrijgen; men moet ten minste tien jaar in Duitsland gevestigd zijn, voordat een verzoek om naturalisatie kan worden gedaan. Bovendien blijft de verblijfsstatus van

ingezetenen zonder paspoort nog steeds lang onzeker. Het houden van een dubbele nationaliteit is niet toegestaan. In Duitsland geboren kinderen van immigranten kunnen tussen hun zestiende en drieëntwintigste jaar een naturalisatieverzoek indienen. Zij moeten dan voldoen aan een aantal criteria, zoals afstand doen van hun eerdere nationaliteit en ten minste zes jaar een school hebben bezocht.

In Frankrijk hebben ingezetenen zonder paspoort sinds de jaren tachtig relatief vlug een solide verblijfsstatus, namelijk de automatisch verlengbare tien-jarenkaart. Het staatsburgerschap kan worden aangevraagd als men ten minste vijf jaar legaal in Frankrijk is, geen strafblad heeft en vaardig in het Frans is. Kinderen van immigranten krijgen automatisch de Franse nationaliteit. Het is mogelijk een dubbele nationaliteit te voeren.

In Nederland is de toegang tot het staatsburgerschap geliberaliseerd. Immigrantengroepen kunnen na ten minste vijf jaar legaal verblijf een aanvraag tot naturalisatie indienen. Als voorwaarden gelden verder elementaire kennis van Nederlandse samenleving en een zekere vaardigheid in de Nederlandse taal. Kinderen van immigranten die in Nederland zijn geboren, kunnen tussen hun achttiende en vijfentwintigste jaar kiezen voor het Nederlanderschap. De kleinkinderen krijgen ongeacht de nationaliteit van ouders en grootouders de Nederlandse nationaliteit.

Bij huwelijken van een Nederlands staatsburger met een buitenlander krijgt het kind bij geboorte twee nationaliteiten.

De rechten van 'denizens'

Het is mogelijk om migranten zonder formele burgerschapsrechten op meerdere niveaus juridisch gelijk te stellen aan burgers, namelijk op het niveau van de grondrechten, de sociale rechten, de politieke rechten en de culturele rechten.

In Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland hebben immigranten burgerrechten, zoals het recht op vrije meningsuiting, op gelijke behandeling, en van vereniging en vergadering. Frankrijk kende tot 1981 een verbod op het recht om organisaties te stichten.

Op het niveau van de sociale rechten hebben de legaal verblijvende migranten formeel toegang tot de gezondheidszorg, het onderwijs en het sociale zekerheidsstelsel. In Duitsland en Groot-Brittannië, waar het relatief moeilijk is om een verblijfstitel te bemachtigen die losgekoppeld is van arbeid, is er voor migranten een hogere juridische toegangsdrampel dan voor staatsburgers.

In alle vier de landen is wetgeving om racisme en discriminatie tegen te gaan. Over het toekennen van politieke rechten kan gesteld worden dat alleen in Nederland legaal verblijvende immigranten zonder Nederlands paspoort passief en actief kiesrecht hebben gekregen op lokaal niveau. Voor Frankrijk en Groot-Brittannië is een dergelijke maatregel niet zo opportuun, omdat de meeste immigranten over de nationaliteit van het land beschikken.

Bij culturele rechten wordt een onderscheid gemaakt tussen religieuze rech-

ten en taalrechten. Op individueel niveau bestaan er geen verschillen tussen de vier landen in religieuze rechten. Het principe van godsdienstvrijheid is in de vier landen gewaarborgd. Wel is er verschil in de juridische behandeling van godsdienstige groeperingen. De verschillen hebben te maken met de historisch gegroeide verhouding tussen kerk en staat, die ook de opname van niet-christelijke religies beïnvloedt. In Duitsland is de scheiding tussen kerk en staat minder strikt dan in Frankrijk en Nederland (sinds de wijziging van de Grondwet van 1983). Sommige kerken in Duitsland hebben de status van publiekrechtelijk orgaan. De overheid int de belastingen aan de kerken. Voorwaarde daarvoor is een gecentraliseerde organisatorische bestuursvorm. Islamitische organisaties komen daarvoor niet in aanmerking. Groot-Brittannië heeft een staatskerk. Deze kerk heeft formele invloed via zetels in het Hogerhuis. De andere religies kunnen gebruik maken van allerlei regelingen die aanvankelijk voor the Church of England zijn gemaakt. Blasfemie is daarentegen alleen verboden waar dit het beschimpen van het christelijk geloof betreft.

De ongelijke behandeling van met name de Islam is niet zozeer terug te voeren op juridische regels als op een discriminerende houding van de samenleving en haar politieke vertegenwoordigers.

Ondanks de scheiding van kerk en staat in Nederland kan van overheidswege onderwijs worden aangeboden aan protestantse, katholieke, joodse, islamitische en hindoeïstische scholen. Zij kunnen aanspraak maken op volledige bekostiging.

In de vier landen hebben ingezetenen taalrechten zoals het gebruik van de eigen taal bij onderlinge communicatie, het plaatsen van advertenties, op gevels en winkels. Men mag onderwijs in de eigen taal organiseren voor mensen binnen of buiten de eigen taalgroep, al dan niet in georganiseerd verband en voor eigen rekening. In geen van de drie overige landen heeft de taal van bepaalde groepen een wettelijk beschermde status gekregen, zoals het Fries in Friesland.

1.2.3 Het politieke beleidsdomein

Bij dit domein gaat het om de vraag welke mogelijkheden migranten krijgen om buiten de sfeer van formele electorale participatie invloed uit te oefenen op het politieke besluitvormingsproces. Dit kan zowel slaan op de individuele als op de collectieve participatie.

De omstandigheden om collectief en individueel te participeren in de politiek en op het snijvlak van maatschappelijk middenveld en politiek zijn in Duitsland slechter dan in de andere drie landen. Alleen op lokaal niveau worden immigranten betrokken via door hen gekozen consultatieve organen ('Ausländerberäte') bij de advisering aan de gemeentebesturen.

In Nederland hebben immigranten op lokaal niveau actief en passief kiesrecht. Dit leidt tot een groeiend aantal raadsleden met een etnische achtergrond. De opkomst bij de laatste verkiezingen is bij de etnische groeperingen bijzonder laag geweest. Dat zet vraagtekens bij de feitelijke betrokkenheid. De organisaties van etnische groeperingen zijn zowel financieel als organisa-

torisch nauw verbonden met de Nederlandse politiek en hun standpunten zijn als gevolg daarvan voorspelbaar.

In Groot-Brittannië tracht men de politieke participatie van immigranten te vergroten door vormen van gelijkheidsbeleid.

In Frankrijk is er een steeds actievere participatie van kinderen van migranten onder meer in migrantenorganisaties die verenigd zijn in *Memoire Fertile*. Het betreft vaak enkelvoudige politieke issues die zich richten op de staat, zoals burgerschap, gezinshereniging, legalisering van illegalen en antiracisme.

1.2.4 Het sociaal-economische beleidsdomein

Beleid ten aanzien van concentratie en segregatie

In bepaalde stedelijke gebieden treedt een cumulatie van problemen op. Deze gebieden kenmerken zich door bepaalde vestigings- en vertrekpatronen, die de problematiek verscherpen. Beleid dat concentratie en segregatie tegengaat en dat de negatieve effecten ervan tracht te compenseren, krijgt per land afzonderlijk aandacht.

Vooraf moet worden opgemerkt dat in Europa op stedelijk niveau de gegevens ontbreken om iets te kunnen zeggen over de relatie tussen gevoerd beleid en de aard en mate van segregatie. Ook kan er niet gesproken worden van een uniform beleid of van een uniforme problematiek binnen stedelijke gebieden. Dit maakt vergelijken moeilijk.

Spreadingsbeleid

In het verleden is in de vier landen spreidingsbeleid bediscussieerd en – soms plaatselijk – ingevoerd. Meestal was het geen lang leven beschoren. Er waren nogal wat ethisch-normatieve en grondwettelijke bezwaren tegen. In Duitsland, waar de positie van de gemeente relatief het sterkste is, bleef het spreidingsbeleid het langst in werking. Het is de vraag of dit beleid dat gevoerd wordt door middel van de distributie van sociale woningen op den duur effectvol is.

In Nederland zijn indirecte maatregelen aan de productiezijde van het volkshuisvestingsbeleid bekend om de samenstelling van de bevolking te beïnvloeden, namelijk door naar prijs gedifferentieerd te bouwen.

Compenserend beleid

In de vier landen treedt een verschuiving op naar algemeen probleemgedefinieerd beleid, dat wordt ingezet met termen als ‘achterstandsbeleid’ en ‘output-financiering’. Het beleid past per land in de daar aanwezige institutionele context en de relaties tussen de verschillende bestuurlijke niveaus.

Duitsland kent nauwelijks nationaal minderhedenbeleid, eventueel wel op het niveau van de Bundesländer en de gemeenten. Op lokaal niveau speelt vooral het maatschappelijk middenveld, zoals vakbonden en kerken, een belangrijke rol.

In Groot-Brittannië is de rol van de gemeenten in het (gebiedsgerichte) minderhedenbeleid uitgehold doordat delen ervan werden gecentraliseerd en geprivatiseerd. De rijksoverheid legt de nadruk op outputfinanciering en wil invloed hebben op de instrumentering van beleid ten aanzien van minderheden. 'Etnic monitoring' heeft Engelse werkgevers bewust gemaakt van directe en indirecte discriminatie op de werkvloer.

In Frankrijk is veel beleid naar het regionale en lokale niveau gedecentraliseerd. De 'Politique de la ville' produceert veel beleidsprogramma's die vooral zijn gericht op de arbeidsmarkt, het onderwijs en de huisvesting. Ofschoon het algemene karakter van dit compenserende beleid wordt benadrukt, lijken er niettemin expliciete mogelijkheden te zijn voor het uitvoeren van categoriale beleidsprogramma's binnen de bredere algemene beleidskaders. In dat verband kan gewezen worden op het nationale budget voor categoriaal minderhedenbeleid aan het 'Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés', waardoor ook gebiedsgerichte achterstandsbestrijding in de vorm van immigrantenprojecten plaatsvindt.

In Nederland is het gebiedsgerichte compenserende beleid naar het lokale niveau gedecentraliseerd. Daarbij gaat het om het beleid ten aanzien van sociale vernieuwing en om het zogenoemde grotestedenbeleid. Op dat niveau kan integraal beleid worden ontwikkeld ten aanzien van wijkbeheer, welzijn en arbeidsmarkt.

Onderwijsachterstandsbeleid

Het onderwijsachterstandsbeleid voor minderheden is in de vier landen vergeleken naar vijf beleidsinstrumenten, namelijk opvangklassen, moedertaalonderwijs, tweedetaalonderwijs, intercultureel onderwijs en faciliteringsbeleid.

Opvangklassen

In Frankrijk en Nederland kregen opvangklassen financiële ondersteuning via de rijksoverheid. De instrumentering van het beleid gebeurt in Frankrijk door de centrale overheid, terwijl die in Nederland aan de scholen wordt overgelaten. In Nederland is de variëteit in de onderwijspraktijk als gevolg daarvan groter.

In Duitsland zijn de opvangklassen het product van bilaterale besprekingen tussen deelstaten en herkomstland. Dit leidt soms tot programma's die zich richten op behoud van de eigen nationale identiteit en het niet-blokken van de retourmigratie. Deze programma's zijn veelal politiek ingegeven.

In Groot-Brittannië bestaan weinig opvangklassen, omdat de meeste immigranten al kennis van het Engels hebben.

Moedertaal

In Frankrijk en Duitsland kwam moedertaalonderwijs voort uit bilaterale overeenkomsten met de landen van herkomst. In Frankrijk is dat centraal geregeld, terwijl er in Duitsland een variatie is tussen deelstaten.

In Groot-Brittannië is de invloed van de herkomstlanden op het

moedertaalonderwijs bescheiden. Hier speelt overleg tussen lokale overheden en lokale migrantengemeenschappen een belangrijkere rol.

In Nederland ligt de beslissing over moedertaalonderwijs in de eerste plaats bij scholen, vooral in het basisonderwijs.

In Frankrijk en Duitsland valt het moedertaalonderwijs vaak buiten het reguliere curriculum, in Nederland en Groot-Brittannië is het vaak in de reguliere schooltijd geïntegreerd.

Tweedetaalonderwijs

In geen van de vier landen wordt op nationaal niveau voorgeschreven op welke wijze tweedetaalonderwijs moet worden gegeven. In Groot-Brittannië doen lokale onderwijsautoriteiten inhoudelijke voorstellen. In Frankrijk is er slechts een beperkt aantal projecten, die moeilijk binnen het curriculum zijn in te passen. Meestal vindt het gelijk plaats met eerstetaalonderwijs. In Duitsland zijn er verschillen per deelstaat. Door tweedetaalonderwijs ontstaan aparte klassen voor migranten- en autochtone leerlingen, om het reguliere onderwijs niet te belasten. In Nederland is er veel aandacht voor tweede-taalonderwijs. Er zijn evenwel geen programma's om de leerkrachten hiervoor te trainen.

Intercultureel onderwijs

De inhoud, de intensiteit en de richting van het intercultureel onderwijs wordt in de meeste landen door de scholen bepaald. In Groot-Brittannië zijn ook de lokale autoriteiten van belang. Daar speelt het debat over interculturalisme versus antiracisme. In Frankrijk is de onderwijspraktijk sterk afhankelijk van lokale initiatieven. In Nederland bestaan er grote verschillen ook gezien het ontstaan van zogenoemde witte en zwarte scholen.

Facilitering

Het onderwijsvoorrangsbeleid in de vier landen kenmerkt zich door inputbeleid dat op lokaal niveau wordt vormgegeven. Dergelijk beleid is uitsluitend gebaseerd op de leerlingkenmerken. Evaluatie van de output van dat beleid vindt niet plaats. De invloed van de nationale overheid beperkt zich tot het bepalen van de doelstellingen en de doelgroepen. In Nederland en Groot-Brittannië tracht men in beleidsdocumenten te leren van de lokale praktijk. Dat gebeurt in Frankrijk en Duitsland minder.

Arbeidsmarktbeleid

In elk van de vier landen voert de nationale overheid naast algemeen, in zekere mate ook specifiek beleid om immigranten en hun nakomelingen te integreren in de arbeidsmarkt. In de landen is ook een trend waarneembaar naar algemeen beleid, waarvan ook (jongeren uit) de minderheden kunnen profiteren. De mate waarin algemeen scholings- en werkgelegenheidsbeleid wordt gevoerd, verschilt echter zeer per land, evenals het specifiek op migranten gerichte beleid.

In Groot-Brittannië heeft de nationale overheid zich het meest

teruggetrokken bij de facilitering en implementering van het arbeidsmarktbeleid. Het wettelijke kader is erop gericht discriminatie te voorkomen. Werkgevers zijn er ook gevoelig voor geworden ('ethic monitoring'). Men moet als bedrijf beschikken over het certificaat 'Equal Opportunity Employer' om voor overheidsopdrachten in aanmerking te komen. Nederland is het enige land waar de staat positieve-actiebeleid heeft gevoerd voor etnische groepen. Er is geen draagvlak voor quotering, wel zijn er afspraken gemaakt tussen rijk, bedrijfsleven en vakbonden over de werkgelegenheid van etnische groeperingen.

In Frankrijk is de stelregel dat de arbeidsparticipatie van immigranten moet worden bevorderd door algemeen beleid en algemene voorzieningen ('droit commun'). Dit arbeidsmarktbeleid geschiedt vooral binnen gebiedsgerichte programma's en is daardoor vooral ook gericht op minderheden. Deze algemene insteek heeft de nationale overheid er niet van weerhouden specifiek beleid te faciliteren (Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés). In Duitsland ligt de nadruk op het snijvlak van scholing en arbeid, namelijk via een uitgebreid systeem van leerlingplaatsen. Veel jongeren uit minderheidsgroepen vinden geen leerlingplaats. Daarbij komt dat men voor een baan of een leerlingplaats bij de overheid in brede zin de Duitse nationaliteit moet bezitten. Hier komen vooral de vakbonden op voor de belangen van buitenlandse werknemers.

Een echte beoordeling van de effectiviteit van het beleid kan niet worden gegeven. De werkloosheidscijfers zijn hiervoor nog het meest geschikt. Zowel in Frankrijk als in Duitsland is het aandeel werklozen onder de migrantenbevolking dubbel zo hoog als onder de autochtone bevolking. In Groot-Brittannië is dat anderhalf keer en in Nederland tweeënhalf tot drie maal zo groot.

De ingezette maatregelen kunnen echter op de langere termijn een positief effect hebben op de arbeidsmarktpositie van migranten.

1.2.5 Het sociaal-culturele beleidsdomein

Op dit beleidsterrein besteedt het onderzoeksrapport van IMES aandacht aan onderwerpen die hier grotendeels al bij andere beleidsdomeinen aan de orde zijn geweest, zoals de 'nieuwe' religies en het onderwijs in de moedertaal.

Over de nieuwe religies kan nog gezegd worden dat ze in de vier landen ongelijk behandeld worden in vergelijking met de gevestigde religieuze instellingen, vooral als het gaat om de vestiging van gebedsruimten en de financiële ondersteuning van organisaties.

Op dit moment lijken migrantenorganisaties, religieus of niet, vooral verbonden met de nationale of lokale overheid via aparte overlegkanalen. Vaak zijn zij, veelal op eigen initiatief, verenigd in een verband of netwerk van meerdere organisaties van dezelfde etnische, etnisch-politieke of etnisch-religieuze denominatie, en vallen zij onder een landelijke koepelorganisatie van dezelfde signatuur.

Dergelijke koepelorganisaties zijn vaak weer opgenomen in samenwerkingsverbanden die gestructureerd en wettelijk vastgelegd overleg voeren met de overheid. Ook op het niveau van de steden zijn er soms adviesraden waarin dergelijke organisaties, formeel of informeel, door personen zijn vertegenwoordigd.

Migrantenorganisaties streven, op basis van hun cultureel-religieuze identiteit, zowel structureel-maatschappelijke als cultureel-expressieve doelen na. Deze organisaties huldigen de opvatting dat het in stand houden en ontwikkelen van eigen identificatiepunten en het belang daarbij van de eigen sociale verbanden (een stabiele identiteit in een vertrouwde omgeving), essentieel zijn voor het verkrijgen van een goede positie in de samenleving op het sociaal-economische domein.

Tot nu toe zijn er in Nederland nauwelijks aanwijzingen dat cultureel-religieuze migrantenorganisaties met een grote migrantenachterban zich afsluiten voor, of zich verzetten tegen de Nederlandse samenleving en zich bijvoorbeeld uitsluitend richten op de politiek van de samenleving van herkomst.

1.3 Enkele conclusies

Er kunnen twee gemeenschappelijke tendensen voor de vier landen worden weergegeven.

Ten eerste is er overal sprake van een verbreding van de toegang tot burger- en sociale rechten, en in mindere mate ook het staatsburgerschap. Op het punt van de verblijfsstatus en het staatsburgerschap heeft het beleid in Duitsland de meeste uitsluitingseffecten.

Ten tweede wordt er in de vier landen groter gewicht gegeven aan beleidsmaatregelen gericht op economische incorporatie van migranten. Hieraan liggen de sociale problemen ten grondslag die de blijvende hoge werkloosheid onder minderheden voortbrengt, en de verwachting dat deze de cohesie van de samenleving bedreigen.

Nederland kan leren van het buitenland op het vlak van de antidiscriminatie-wetgeving en de institutionele ondersteuning voor de effectuering ervan met name op de arbeidsmarkt zoals in Groot-Brittannië. Daarbij gaat het vooral om de gegroeide gevoeligheid voor vormen van directe en indirecte discriminatie bij personen en organisaties in het maatschappelijk middenveld en in de markt. In het domein van de politiek en het maatschappelijk middenveld, waaronder de zelforganisaties, kan er, parallel aan het aantreden van de tweede generatie, in alle landen een groeiende participatie van minderheden worden geconstateerd. Dit hangt samen met verbeterde participatiekansen van deze tweede generatie op andere maatschappelijke terreinen, hun verbeterde verblijfs- en burgerrechten, en daarmee samenhangend hun mogelijkheden om soms ook (passief en actief) electoraal te participeren. Daarnaast hebben zich met name op lokaal niveau op initiatief van overheden overleg- en inspraakstructuren ontwikkeld.

Met de opkomst van nieuwe organisaties vindt er een diversificatie van doelstellingen plaats. De jongeren die veelal binnen die organisaties actief zijn, weten daardoor hun netwerk met 'Nederlandse' plaatselijke organisaties te ontwikkelen.

2 Het minderhedenbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt meer in detail ingegaan op het minderhedenbeleid in Nederland, onder meer aan de hand van het *Jaaroverzicht Integratiebeleid Etnische Groepen 1999*.

Hier wordt geen expliciete aandacht besteed aan de problematiek van de asielzoekers; dat gebeurt in hoofdstuk 3.

2.2 Overheidsbeleid³

Tot 1980 was het uitgangspunt van het overheidsbeleid dat het verblijf van alle migranten, behoudens de Indische Nederlanders en de gerepatrieerden uit Indonesië, in beginsel tijdelijk zou zijn. Nederland was geen immigratieland. De overheid zag het vooral als haar taak slechte leefomstandigheden voor deze tijdelijke migranten te voorkomen. Leidraad was dat de groepsband en de band met het land van herkomst zo veel mogelijk intact moesten blijven. Uit deze tijd dateren de woonwijken voor Molukkers en het onderwijs in eigen taal en cultuur voor kinderen van buitenlandse werknemers.

In de loop van de jaren zeventig nam de immigratie toe, waaronder ook die van gezinnen. De gevolgen hiervan werd op steeds meer terreinen duidelijk, zoals huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. De gangbare opvatting dat het tijdelijke immigranten betrof, kon niet langer worden volgehouden. Een signaal waren ook de treinkapingen door Molukse jongeren in 1975 en 1977. Men vond dat de stem van de migranten onvoldoende weerklink vond; dat leverde de eerste voorzieningen voor inspraak van minderheden op.

De regering vroeg ook advies aan de WRR. Deze bracht in 1979 het advies *Etnische minderheden* uit, waarin de contouren van een multi-etnische samenleving worden geschetst. De WRR adviseerde de regering de gedachte aan tijdelijk verblijf van migranten op te geven. In 1980 neemt de regering deze aanbeveling over en werkt deze uit in de *Minderhedennota* van 1983, waarin de hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid als volgt wordt omschreven:

“Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben.”

De regering legt vast welke de doelgroepen zijn van het minderhedenbeleid (Smeets et al. 1997). Dit zijn: Antillianen, Arubanen, Surinamers, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen, woonwagenbewoners en zigeuners. Deze opsomming is aan verandering onderhevig. In de *Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden* (1994) is aangekondigd dat de

³ Deze paragraaf is gebaseerd op de ongepubliceerde notitie van H.B. Entzinger (1998) *Immigratie en de multi-etnische samenleving*.

Zuid-Europeanen als doelgroep zouden worden geschrapt en dat dit lot ook de Molukkers wacht. In de huidige praktijk wordt soms al met minder doelgroepen gewerkt, zoals blijkt uit de Wet Bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA). Daarin zijn de Molukkers, ex-Joegoslaven en de meeste vluchtelingen wel doelgroep van beleid, maar Zuid-Europeanen, woonwagenbewoners en zigeuners niet.

In het *Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden 1997* geeft de regering aan dat zij in de beleidsuitvoering mogelijk een grotere differentiatie gaat aanbrengen door beter te letten op groepsspecifieke factoren.

De regering noemde de volgende wegen om het doel van het minderhedenbeleid te bereiken:

- Het bevorderen van participatie en emancipatie in de multi-etnische samenleving. Kerngedachte hierbij is dat de multi-etnische samenleving pas goed kan functioneren als de culturen van de diverse groepen door de overheid gelijkwaardig worden behandeld.
- Het bestrijden van achterstelling van minderheden, met name door de verbetering van hun rechtspositie en door het tegengaan van vooroordeel en discriminatie.
- Het bestrijden van achterstanden op sociaal en economisch gebied, met name door algemene instellingen en voorzieningen beter toegankelijk te maken voor minderheden. Einddoel is evenredig gebruik van deze voorzieningen door leden van minderheidsgroepen.

In de loop van de jaren tachtig is vooral resultaat geboekt op het terrein van het bestrijden van de achterstelling door maatregelen ter verbetering van hun rechtspositie. Het meest in het oog springen de verlening van het actief en passief kiesrecht aan vreemdelingen, het strenger strafbaar stellen van discriminatie en de versoepeling van de naturalisatiemogelijkheden. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats tussen minderheidsgroepen en de minister van Binnenlandse Zaken.

Vooraf door de stijgende werkloosheid verslechterde de maatschappelijke situatie onder minderheden geleidelijk. Onderwijs kon die trend niet stoppen. Dit vroeg om een ander beleid, een beleid dat de dreigende marginalisering van deze groepen tegengaat. In dat verband heeft het WRR-advies *Allochtonenbeleid* uit 1989 een rol gespeeld. De WRR beval in dat advies aan het integratiebeleid met meer kracht ter hand te nemen, vooral op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en bij de opvang van nieuwkomers. Beleving en ontwikkeling van de eigen cultuur zouden primair als verantwoordelijkheden van de groepen zelf moeten worden gezien.

In de eerste helft van de jaren negentig verbreedde de maatschappelijke en politieke discussie over de immigratie en haar gevolgen zich spectaculair. Een belangrijke oorzaak hiervan was de wederom sterk groeiende immigratie. Ook de opvang van asielzoekers, de positie van illegale migranten en de bezorgdheid over een groeiende criminaliteit onder allochtonen zorgden voor een intensivering van de maatschappelijke debatten. Mede als reactie daarop

kwam de regering in 1994 met de *Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden*.

In deze nota wordt onder integratie verstaan:

“een proces dat ertoe leidt dat mensen en bevolkingsgroepen volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen, waarbij wederzijds respect voor elkaars eigenheid als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien”.

Het integratiebeleid richt zich op de samenleving in haar totaliteit en op de immigrant als individu, en niet zo zeer op etnische minderheidsgroepen. Kernnoties uit deze nota zijn: het principe van burgerschap, de wisselwerking tussen integratie en immigratie, de flexibilisering in het doelgroepenbeleid en de overgang van minderheden- naar integratiebeleid.

Erkend wordt dat voortdurende immigratie gevolgen heeft voor de capaciteit van het integratiebeleid, voor het maatschappelijk draagvlak daarvan en dus ook voor de kans van slagen van dit beleid. Voor een succesvol integratiebeleid is het daarom van belang dat immigratie aan voorwaarden is gebonden en bestuurlijk beheersbaar is gemaakt. Omdat immigratie van blijvende aard is en omdat geprobeerd moet worden allerhande problemen vóór te zijn, is een sluitend en meer verplichtend stelsel van inburgeringsprogramma's opgezet.

In deze periode is een aantal wetten en maatregelen tot stand gekomen, die het integratieproces tot een minder vrijblijvende aangelegenheid moeten maken, zoals de Wet Gelijke behandeling en de Wet Bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen, die inmiddels al weer vervangen is door de Wet Stimulering arbeidsdeelname minderheden.

Ook kan gewezen worden op de Wet inburgering nieuwkomers. Een wet die nieuwkomers verplicht tot het volgen van ten minste 600 uur taalonderwijs. Met betrekking tot de illegalen kan gewezen worden op de Wet Op de identificatieplicht en de Koppelingwet. Deze wetten hebben onder meer tot doel de opsporing van illegale migranten te vereenvoudigen en mis- en/of gebruik van voorzieningen door hen tegen te gaan.

2.3 Nieuwe accenten in het beleid

In het *Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden 1997* schetst het eerste Paarse kabinet enkele actuele ontwikkelingen en besluiten die daarover zijn genomen. Tezamen met de indertijd afgelegde Regeringsverklaring levert dat een aantal nieuwe accenten op binnen het integratiebeleid. Deze accenten zijn:

- gestreefd wordt naar een substantiële kwantitatieve vermindering van de immigratie, met behoud van Verdragsverplichtingen en handhaving van het humane karakter van het beleid;
- er komt een duidelijke scheiding in de verantwoordelijkheden voor de opvang van asielzoekers. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken. De minister van Binnenlandse Zaken neemt als coördinerend minister voor het integratiebeleid ten aanzien van

etnische minderheden de verantwoordelijkheid op zich voor de uitplaatsing naar, en de huisvesting in gemeenten van (A-status, VTV humanitair; VVTV-) statushouders;

- de coördinerend minister neemt de regie bij het kabinetsbeleid met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers;
- de bevordering van effectief onderwijs en van een maximale deelname van etnische minderheden aan de arbeidsmarkt houdt een hoge prioriteit;
- nieuwe impulsen worden gegeven aan het herstel van de positie van de grotere steden. Deze impulsen zijn gericht op het volledig benutten van de economische, sociale en culturele potentie in de grote steden. Etnische minderheden vormen een belangrijk deel van die potenties. Ontwikkelingen in de richting van segregatie worden tegengegaan;
- voorkoming en bestrijding van discriminatie blijven hoge prioriteit genieten;
- sinds de minister van Binnenlandse Zaken in 1985 een advies- en overlegstructuur van het kabinet met vertegenwoordigingen van etnische minderheden en woonwagengebouwen heeft ingevoerd, heeft het kabinet actief contact onderhouden met de minderheden. Ook na de doorvoering van beleidswijzigingen met betrekking tot advies en overleg blijft regelmatig overleg geboden;
- met het oog op de herziening van het Verdrag van Maastricht zal de regering aandacht geven aan een Europees beleid tegen racisme en vreemdelingenhaat en aan een verbetering van de juridische positie van ingezetenen, niet zijnde staatsburger van een van de Lidstaten;
- een voortzetting van het remigratiebeleid is geboden.

Het Regeerakkoord van Paars II besteedt een paragraaf aan de problematiek van de integratie van minderheden. Daarin komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- *Werk Samen* met de sociale partners wil de regering arbeidsplaatsen toegankelijk maken voor allochtonen. Bemiddeling en toeleiding naar werk vraagt een andere en meer intensieve aanpak. Startende allochtone ondernemers moeten gelijke kansen krijgen door belemmeringen weg te nemen en hen te laten begeleiden door mentoren uit eigen kring.
- *Nieuw- en oudkomers* In aansluiting op het inburgeringsprogramma zijn vervolgvactiteiten voor nieuwkomers noodzakelijk om hen een volwaardige kans op de arbeidsmarkt te geven. Allochtonen die in een achterstandssituatie verkeren, krijgen de gelegenheid via taal en inburgeringsprogramma's deze achterstandssituatie ongedaan te maken. Voor werklozen zijn deze programma's verplicht.
- *Jeugd* Om het risico op achterstand van jongsaf te verkleinen, wordt de toegangsdrempel voor de consultatiebureaus afgeschaft. Taalachterstand wordt bij de start van het onderwijs bestreden met gestructureerde intensieve onderwijsprogramma's. Spijbelen en dreigende schooluitval worden consequent en adequaat aangepakt.
- *Criminaliteit* Er vindt een verdere uitwerking plaats van de integrale

- aanpak van preventie, behandeling en repressie van criminaliteit. Daarbij wordt een relatie gelegd met werk en scholing.
- *Gemeenten* Gemeenten hebben het primaat bij de vormgeving van het integratiebeleid.
 - *Participatie* Voor het wegwerken van achterstanden moet meer dan tot nu toe een beroep worden gedaan op de specifieke deskundigheid en ervaring binnen de etnische groepen.
 - *Racisme, discriminatie en vooroordelen* Racisme dient direct en duidelijk te worden veroordeeld en bestreden. De strafmaat bij structurele vormen van discriminatie moet worden verhoogd. Media worden uitgenodigd de culturele diversiteit van de samenleving beter te weerspiegelen.
 - *Gezinshereniging en gezinsvorming* Voor gezinshereniging en gezinsvorming gaat de hoofdregel gelden dat de aanvrager moet voorzien in een inkomen ter hoogte van ten minste de relevante bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene Bijstandswet.

2.4 *Beleid*

Het *Jaaroverzicht integratiebeleid etnische groepen 1999* geeft een overzicht van de acties van de overheid in het kader van de positieverbetering van etnische groeperingen.

In deze paragraaf wordt hiervan – op basis van de vier door de RMO onderscheiden dimensies van integratie – een beknopte samenvatting gegeven.

2.4.1 Onderwijs en arbeid

Onderwijs

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

In 1997 is begonnen met de verkleining van de groepsgrootte in de basisschool. Hierdoor is een gerichtere inzet mogelijk van de gewichtsgelden die scholen ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Het advies van de Commissie Allochtone Leerlingen in het onderwijs wordt opgevolgd door bij de start van het onderwijs met behulp van gestructureerde intensieve programma's te werken aan het inhalen van taalachterstand van kinderen die thuis niet met de Nederlandse taal opgroeien.

Per 1 augustus 1998 is de Wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid volledig van kracht. Er is sprake van een specifieke doeluitkering aan de gemeenten. Vanaf 1 januari 1998 zijn de verantwoordelijkheid en de middelen voor de schoolbegeleiding overgedragen aan de gemeenten.

Versterking van de interculturele kwaliteit van het onderwijs kan een impuls krijgen als gevolg van de decentralisatie van het onderwijsbeleid, het welzijnsbeleid en het jeugdbeleid. De gemeenten vervullen een regiefunctie, maar ook de plaatselijke infrastructuur en de landelijke ondersteuning zijn cruciaal.

Voorts wordt ernaar gestreefd het voortijdig schoolverlaten te verminderen. Dit gebeurt door onderwijsvernieuwingen in het mavo/vb waardoor kansen op een diploma worden vergroot. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden

10% extra praktijkuren aan te bieden en wordt rekening gehouden met extra zorg die leerlingen nodig hebben door leerwegondersteunend onderwijs. Paars II wil spijbelen en dreigende schooluitval consequent en adequaat aanpakken onder meer door de Leerplichtwet strikt na te leven.

Het aantal leerlingen in het basisonderwijs behorende tot de culturele minderheden is in zes jaar tijd met bijna 30% gestegen, namelijk van 161.000 naar 211.000. Leerlingen van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst vormen de grootste groepen. Een dergelijke groei treedt ook op in het speciaal onderwijs. Daar is de grootste groep van Marokkaanse afkomst.

Op 1 augustus is de Wet Onderwijs in allochtone levende talen in werking getreden. Hierin worden niet alleen de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de gemeenten vastgelegd, maar wordt ook de plaats van dit onderwijs bepaald binnen het cultuurbeleid. Het leren van de moedertaal wordt hiermee niet langer gezien als ten dienste staand aan het bestrijden van onderwijsachterstanden. Hiervoor is tot 2002 jaarlijks 126 miljoen beschikbaar.

Het taalbeleid Nederlands Tweede Taal (NT2) maakt vanaf 1 augustus 1998 deel uit van het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid

Secundair beroepsonderwijs en educatie

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) is dat de deelnemers gekwalificeerd worden voor de arbeidsmarkt. Het gaat erom dat alle jongeren een minimum startkwalificatie halen. Voor degenen die daartoe niet in staat zijn, is een assistentenopleiding ontwikkeld. De komende jaren zal extra aandacht besteed worden aan de versterking van het concept werkend leren (de beroepsbegeleidende weg, het voormalig leerlingenwezen) via twee lijnen, namelijk een pilot trajectbegeleiders voor persoonlijke begeleiding van deelnemers die dreigen zonder startkwalificatie het onderwijs te verlaten, en trajecten die bestaan uit voorbereidende en ondersteunende activiteiten en uit een of enkele deelkwalificaties.

Op basis van het Informatiestatuut Deelnemers Instellingen zullen vanaf 1999 gegevens worden verkregen over de deelnemers uit minderheidsgroepen, het soort onderwijs dat wordt gevolgd, of er diploma's worden behaald en of er doorstroming plaatsvindt naar het beroepsonderwijs.

Met het invoeren in 1992 van staatsexamen Nederlands als tweede taal is aan anderstaligen de mogelijkheid geboden een landelijk erkende kwalificatie te verwerven, die moet bijdragen aan de verbetering van hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het aantal kandidaten dat deelneemt aan het staatsexamen stijgt.

Hoger onderwijs

Onder meer met de HBO-Raad is afgesproken dat de positie van studenten uit minderheidsgroepen in het hoger onderwijs een vast onderdeel is van de externe kwaliteitszorg door integratiebeleid op te nemen in het protocol van de visitaties.

Na twee jaar functioneren van het Expertise Centrum Allochtonen Hoger

Onderwijs (ECHO) kan worden geconstateerd dat ten aanzien van de diversiteit van de studentenpopulatie er een grotere bewustwording op gang is gebracht. ECHO heeft in 1997 elf projecten in het wetenschappelijk onderwijs uitgezet. De thema's daarvan met een gemeenschappelijk belang zijn:

- intensieve begeleiding gedurende de eerste vier maanden van de propedeuse;
- inpassen van introductieprogramma's voor Antilliaanse, Surinaamse en Arubaanse studenten in de reguliere introductie;
- toeleiding naar de arbeidsmarkt;
- regionale samenwerkingsverbanden tussen het vo, mbo, hbo en wo.

De Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF geeft voorlichting en begeleiding aan vluchtelingen voor en tijdens de studie, en financiële ondersteuning. Het UAF adviseert sedert 1997 gemeenten over maatwerktrajecten voor hoogopgeleide nieuwkomers in het kader van de inburgering.

Arbeid

Op 1 januari 1998 is de Wet Inschakeling werkzoekenden (WIW) in werking getreden. Hierdoor hebben gemeenten instrumenten ter beschikking om werklozen te activeren in de richting van de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het onder meer om voorzieningen gericht op scholing, educatie en vorming. Voor werkloze jongeren en langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan de gemeente een WIW-dienstbetrekking aanbieden. Ook kan de gemeente aan de werkgever een loonkostensubsidie verstrekken als deze een langdurig werkloze of jongere een arbeidsovereenkomst voor minimaal zes maanden aanbiedt.

Vanaf 1999 wordt gewerkt aan een sluitende aanpak om langdurig werkloosheid te voorkomen. De arbeidstoeleiding van werklozen uit etnische minderheden wordt hiermee de komende jaren geïntensiveerd.

Specifieke projecten voor jongeren uit minderheden

Sinds 1994 bestaan er stimuleringsprojecten voor jongeren uit minderheidsgroepen met specifieke aansluitingsproblemen op reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Hiervoor is jaarlijks acht miljoen gulden beschikbaar.

Experimenten ex artikel 144 van de Algemene Bijstandswet

Met de bijstandsexperimenten hebben de aangewezen gemeenten een nieuw instrument in handen gekregen om bijstandsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt op een andere wijze in te schakelen, namelijk door hen activiteiten met behoud van uitkering aan te bieden.

Van de 187 experimenten hebben negentien gemeenten bijstandsccliënten behorende uit minderheidsgroepen als een specifieke groep genoemd. Ook in andere gemeenten worden minderheden via experimenten geactiveerd, maar deze gemeenten hebben hun fase 4-doelgroep niet nader gespecificeerd of werken niet met specifieke projecten voor minderheden. Voor de gemeenten Tegelen, Belfeld en Beesel is duidelijk dat het om allochtonen gaat, omdat

aan hen taalstages worden aangeboden binnen bestaande werksituaties. Naast de stages krijgen de deelnemers ook les in sociale vaardigheden, beroeporiëntatie en veel praktijkgericht taalonderwijs

Wet Sociale werkvoorziening

Begin 1998 is het project Sterk voor werk van start gedaan. Doel daarvan is de positie van minderheden en vrouwen in SW-bedrijven te verbeteren.

Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen

In het kader van het grotestedenbeleid is 70% van het 40.000-banenplan toegewezen aan de vier grootste steden. Hierdoor komen banen beschikbaar voor langdurig werkloze allochtonen. In het eerste kwartaal van 1997 vormden allochtonen 50% van de instroom in de vier grote steden en 14% in de vijftien grotere steden.

De beloningsgrens voor deze banen is 100 tot 120% van het wettelijk minimumloon. Vanaf 1999 wordt dat verhoogd tot 130%.

Minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid (STAR)

Sociale partners bevelen in hun minderhedenakkoord *Met Minderheden Meer Mogelijkheden* sectoren aan om in cao's afspraken te maken over de instroom van minderheden en om voor de uitvoering daarvan een infrastructuur in te richten.

De STAR en de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt organiseren een conferentie over het minderhedenbeleid.

Wet SAMEN

Aan individuele ondernemingen adviseert de STAR voor eigen gebruik streefcijfers op te stellen, maatregelen te nemen, en op basis van de registratie van het personeelsbestand van jaar tot jaar de vorderingen bij te houden. De Wet SAMEN vormt voor bedrijven met meer dan 35 werknemers de wettelijke ondersteuning van het minderhedenakkoord.

Begin 2000 zal de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk evalueren.

Arbeidsvoorziening

Arbeidsvoorziening beschikt over een instrumentarium van aanbodsverstrekking en bemiddeling van werkzoekenden behorende tot minderheden uit prestatiebudget. De kwaliteit van de dienstverlening aan minderheden wordt onder meer verbeterd door middel van productaanpassing en productontwikkeling, en door deskundigheidsbevordering van consulenten en middenkader. Bij de Arbeidsvoorziening werken 50 bedrijfsadviseurs minderheden (Bamers). Deze vervullen een belangrijke rol bij de ondersteuning van werkgevers die een op minderheden gericht personeelsbeleid willen voeren.

Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt

De top van de sociale partners, het bedrijfsleven, de overheidswerkgevers,

publieke en private intermediairs en minderheidsgroepen geven tot eind 1999 gezamenlijk een extra impuls om meer mensen uit etnische groeperingen aan het werk te krijgen. Elementen waarop de Taskforce zich bezint, zijn:

- een betere publieke en private arbeidsbemiddeling van minderheden;
- een benadering die werkt voor het midden- en kleinbedrijf;
- de voorbeeldfunctie van etnische minderheden op sleutelposities;
- een sectorale/regionale infrastructuur.

Etnisch ondernemerschap

In het rapport *Werk door ondernemen* zijn drie pilotprojecten aangekondigd waarin wordt nagegaan op welke manier uitkeringsgerechtigden optimaal kunnen worden begeleid in de richting van het zelfstandig ondernemerschap. Deze pilots besteden aandacht aan de positie van starters uit minderheidsgroepen. De pilots zijn medio 1997 begonnen en duren twee jaar. Met het oog op de verbetering en het stimuleren van het ondernemerschap onder migranten is in 1997 het project Migrant Ondernemers Opleidingen en Resultaat (MOTOR) van start gegaan.

Atlas, Rotterdam voert het door het ministerie van Economische Zaken gesubsidieerde project Franchising met Allochtonen uit, dat is gericht op het samenbrengen van franchisegevers en ondernemers uit de etnische minderheden.

In dit verband kan ook nog worden gewezen op een advies van de SER over het etnisch ondernemerschap en een ITS-studie *Een factor van betekenis*.

Werkgelegenheid voor minderheden bij de overheid

Op basis van de Wet Bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen geeft de rijksoverheid cijfers over de samenstelling van haar eigen personeelsbestand. Daaruit blijkt dat 6,6% van dat bestand van allochtone huize is. Bij een evenredige vertegenwoordiging zou 4,1% voldoende zijn.

Werkgelegenheid in de zorgsector

In een periode van vier jaar is het gelukt ruim 8.000 leden van minderheden aan een baan te helpen in de zorg. Dit resultaat is bereikt door TOPAZ (Tijdelijk OndersteuningsPunt Allochtonen in de Zorgsector). Dit project is inmiddels beëindigd.

In de sector Jeugdhulpverlening en Welzijn is op initiatief van sociale partners, het ministerie van VWS en Arbeidsvoorziening een project gestart onder de naam JEWEL. Doel van dit vierjarig project is een situatie tot stand brengen waarbij de instroom en het behoud van personeel uit minderheidsgroepen in de sector integraal onderdeel uitmaken van het personeelsbeleid en direct zijn gerelateerd aan de kwaliteit van de hulp/dienstverlening.

2.4.2 Institutionele kaders

Bestrijding van discriminatie en vreemdelingenhaat

Een belangrijk instrument om racisme, discriminatie en vooroordelen te voorkomen en te bestrijden, vormen gedragscodes. Om die reden wordt via

het interdepartementaal Antidiscriminatie Overleg Rijksoverheid (ADOR) de invulling en toepassing van interne gedragscodes tegen (rassen)discriminatie gestimuleerd.

In het veld van antidiscriminatie en antiracisme organisaties hebben ADO (Anti-Discriminatie Overleg), ARiC (Anti Racisme Informatie) en het LBR (Landelijk Bureau Racismebestrijding) te kennen gegeven te willen fuseren.

Armoede

In september 1997 heeft een workshop plaatsgevonden over armoede onder allochtonen, georganiseerd door Forum, Stimulans en het Platform Buitenlanders Rijnmond. De workshop diende ter voorbereiding op het thema Allochtonen en Armoede van de sociale conferentie die jaarlijks plaats vindt.

Zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (zmv-vrouwen)

In 1997 is een 'Denktank' geformeerd bestaande uit zmv-vrouwen en vertegenwoordigers van de ministeries van SZW, VWS en Binnenlandse Zaken (BiZa), om na te gaan welke concrete, creatieve (beleids)stappen noodzakelijk zijn om de kwaliteiten van zmv-vrouwen beter en meer tot hun recht te laten komen.

E-Quality

Per 1 augustus 1998 is E-Quality – experts in gender en etniciteit – opgericht, een ondersteuningsstructuur die voortbouwt op activiteiten van ASIA, Arachne, IVA en WEP-I. E-Quality gaat vanuit het sekse- en etniciteitsperspectief sectoroverstijgend te werk op een aantal terreinen van het algemeen emancipatiebeleid zoals diversiteit, empowerment, burgerschap en democratie, herverdelen van macht en invloed, beeldvorming en machtswerking in de multi-culturele samenleving, arbeid, zorg en inkomen, kennis en informatie-technologie.

Het Overlegkader Vrouwen uit Minderheden

Begin jaren negentig is het Overlegkader Vrouwen uit Minderheden van start gegaan. Naast vier departementen (BiZa, SZW, VWS en OCW) nemen daaraan vertegenwoordigers deel van samenwerkingsverbanden van minderheden en Forum. Het doel van dit periodiek overleg is regelmatige contact te houden over beleidsvoorstellen en -plannen en de inbreng van vrouwen uit minderheden daarin.

Landelijk overleg minderheden

Het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) is een overleg tussen onder meer de ministers van BiZa en SZW, en de verschillende samenwerkingsorganisaties van minderheidsgroepen. Op 15 juni 1998 is het LOM voor het eerst bij elkaar geweest. Bij die gelegenheid is onder meer gesproken over de uitvoering van de Wet SAMEN.

Nederlandse Islamitische Bond van Ouderen

Van deze bond zijn moslimouderen lid, veruit de grootste groep ouderen uit minderheidsgroepen. De bond neemt deel aan het overleg met de minister van VWS, samen met de andere ouderenbonden.

2.4.3 Sociale netwerken

Sociale netwerken kunnen onderscheiden worden in deelname aan organisaties en activiteiten van die organisaties en de relaties die mensen hebben met familie, kennissen, hun burens en dergelijke. Over de eerste vorm van sociale netwerken is in het hier besproken jaaroverzicht het een en ander te vinden. Over de tweede vorm is meer informatie te vinden in publicaties van het ISEO en in het basisdocument bij het in 1999 te verschijnen RMO-advies *Gevolgen van demografische ontwikkelingen voor vraag en aanbod van zorg(arbeid)*.

In 1998 is een herhalingsonderzoek gereed gekomen naar de participatie van leden van minderheden in besturen in de VWS-sectoren, zoals vrijwilligersorganisaties, waaronder sportverenigingen. Het blijkt dat de deelname van minderheden aan besturen onverminderd laag is. Thans wordt bezien of gerichte maatregelen van de rijksoverheid hierin verbetering kunnen brengen.

Om de deelname aan sport te stimuleren, heeft een aanscherping plaatsgevonden van Sport is Graag-aanpak van NOC*NSF onder de naam *Nieuwe leden, Nieuw kader*. Een van de resultaten was dat er op de TV een video is uitgezonden in verschillende talen. Ook hebben er discussiepanels over sport plaatsgevonden waaraan jongeren uit minderheidsgroepen uit de gemeenten, Almere, Amsterdam en Hengelo hebben deelgenomen.

2.4.4 Zorgzelfstandigheid

In het kader van de dimensie zorgzelfstandigheid wordt kort ingegaan op ouderen en gehandicapten uit minderheidsgroepen.

Ouderen uit minderheidsgroepen

De NISBO heeft in 1998 een rapport uitgebracht met als titel *Residentiële zorg op maat voor moslimouderen 1997-2015*. De algemene lijn is dat er geen behoefte is aan landelijke, categorale verzorgingshuizen voor ouderen uit minderheidsgroepen. Wel is er overeenstemming over de behoefte aan kleinschalige voorzieningen, waarin de eigenheid gezamenlijk beleefd kan worden.

Allochtone gehandicapten

Op basis van de *Welzijnsnota 1995-1998; Naar eigen vermogen* wordt een programma Allochtonen en Gehandicaptenzorg uitgevoerd. Dit programma is gericht op het bevorderen van bereikbare, toegankelijke en cliëntgerichte zorgverlening aan leden van minderheden met een handicap. Van deze gehandicapte minderheden zijn er steeds meer.

2.5 Financiën in het kader van het minderhedenbeleid

Tabel 2.1 toont een overzicht van de financiën die de rijksoverheid beschikbaar heeft gesteld of geraamd heeft voor het minderhedenbeleid.

Tabel 2.1 Financiën ten behoeve van het minderhedenbeleid
(bedragen x duizend)

	uitgegeven	begroot	begroot
Ministerie van	1997	1998	1999
Justitie	5.400	5.400	1.400
Binnenlandse Zaken	247.872	257.760	231.195
OCW	825.460	916.854	1.121.429
VROM	37.500	34.600	32.300
EZ	1.000	75.000	Pm
SZW	2.450	2.990	9.526
VWS	168.330	217.358	170.827
Totaal	1.288.012	1.509.962	1.566.677

2.6 Kanttekeningen en knelpunten

In opdracht van de RMO heeft het onderzoeksbureau Vrijbaan een overzicht gemaakt van het huidige integratiebeleid. Hoofdpunten daarvan komen in deze paragraaf aan de orde. Het complete rapport is opgenomen in de achtergrondstudie bij dit advies.

Het minderhedenbeleid, dat inmiddels is omgedoopt tot integratiebeleid, is de afgelopen jaren steeds vaker onder de noemer van achterstandsbeleid geschoven; een beleid dat vooral in de grote steden wordt gevoerd. De RMO vindt dat de etnische component in de problematiek van de achterstandswijken meer aandacht moet krijgen, omdat het vooral mensen uit etnische groeperingen zijn die in deze wijken wonen. Een groot deel van hen is afhankelijk van een uitkering op of rond het niveau van het sociaal minimum. Als groeperingen, die geconcentreerd in bepaalde wijken wonen, langdurig in zo'n situatie verkeren, houdt dat een sociaal risico in. Dit risico wordt groter als er geen of weinig voorbeelden zijn van personen die in staat zijn op te klimmen. Een dergelijk risico acht de RMO in strijd met de solidariteit die binnen de Nederlandse verzorgingsstaat bestaat.

Algemene economische ontwikkelingen hebben naar de mening van de RMO een grotere invloed op het terugdringen van de werkloosheid bij

etnische groeperingen, dan de verschillende beleidsinspanningen samen. Desalniettemin is het van belang na te gaan wat de effecten zijn van de ingezette beleidsinstrumenten, zoals de Wet SAMEN, de STAR-akkoorden, de Taskforce en trajectbemiddeling bij Arbeidsvoorziening. Overigens heeft de RMO geen al te hoge verwachtingen van de Wet SAMEN om een evenredige arbeidsdeelname van mensen uit etnische groeperingen te bewerkstelligen. De RMO voelt meer voor een soort certificering van bedrijven zoals in Groot-Brittannië. De overheid kan een voorbeeldfunctie vervullen door uitsluitend bedrijven in te schakelen waar sprake is van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen ('contract compliance'). In aanvulling daarop – wellicht in een later stadium – zouden deze opdrachten slechts verstrekt mogen worden als allochtonen evenredig over de verschillende lagen van het bedrijf zijn verdeeld.

De inschakeling van allochtonen op de verschillende niveaus hangt nu nog te veel af van individuele personen; een structureel kader ontbreekt. De deelname zou beter verankerd zijn als allochtonen zitting hebben in de ondernemingsraad, en als in het ondernemingsbeleid en het personeelsbeleid rekening wordt gehouden met het perspectief van allochtonen. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het opleidingsplan. Managers zouden er op afgerekend moeten worden.

Scholing is cruciaal om de achterstand op het gebied van arbeid weg te werken. Daarbij gaat het er allereerst om onderwijsachterstanden te vermijden, iets wat nu nog bijna onbegonnen werk is, omdat laagopgeleide ouders hun kinderen een slechte start geven. Dit komt tot uiting in het ontbreken van kennis van de wereld om hen heen, en in een geringe woordenschat. Beide zijn nodig om de leerstof eigen te kunnen maken. Daarop moet beleidsmatig steviger worden ingezet.

Tijdens de scholing worden Nederlandse waarden veelal impliciet overgedragen. Het gaat daarbij om zaken als mondigheid, voor jezelf opkomen, je mening durven geven, iemand aankijken als je met hem praat, en nee durven zeggen tegen je baas. Dergelijke waarden sluiten niet aan bij veel van de culturen van etnische groeperingen, en spelen ook een rol bij de selectie van werkgevers bij het aannemen van personeel. In feite is er dan sprake van (onbewuste) discriminatie. De RMO vindt dat de gevoeligheid bij werkgevers kan worden verhoogd door voorlichting en verbetering van de beeldvorming.

Onder meer vanwege gebrek aan bestuurlijke kwaliteit functioneren de zelf-organisaties, als belangenbehartigers en als sociaal-culturele organisatie, niet optimaal. Dit maakt hun positie als gesprekspartner van de lokale of landelijke overheid kwetsbaar. Opmerkelijk is dat er in beginsel voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, maar dat die door de landelijke organisaties onvoldoende worden benut.

Organisaties die in bestuurlijke zin slecht functioneren, doen veelal ook weinig aan de opbouw en de deskundigheidsbevordering van het eigen

professionele en vrijwillige kader. De RMO acht het noodzakelijk dat daarvoor beschikbare middelen worden aangewend.

Allochtonen moeten in toenemende mate gestimuleerd worden om deel te nemen aan vrijwilligersactiviteiten zoals bij sportverenigingen, kerken en maatschappelijke dienstverlening, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau. Dit vergt ook een omslag bij organisaties die veelal door autochtonen worden gedomineerd en weinig openstaan voor allochtonen. Enerzijds zijn er voor allochtonen blijkbaar barrières om in dergelijke organisaties actief te zijn. Anderzijds bestaan er in de dominante autochtone samenleving ideeën over de zelfredzaamheid van mensen die veelal impliciet discriminerend zijn voor veel allochtone groeperingen. Bovendien bestaan er bij een aanzienlijk gedeelte van de bevolking vooroordelen die leiden tot feitelijke discriminatie van etnische groeperingen.

3 Het asielbeleid

3.1 Inleiding

In de literatuur en in de media wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en asielzoekers. Het zijn echter verschillende groepen mensen voor wie ook het beleid verschilt. De RMO houdt het volgende onderscheid aan. Een vluchteling is iemand die een asielaanvraag heeft ingediend, op basis van het vluchtelingenverdrag als zodanig is erkend en een Nederlandse verblijfsstatus bezit. Een asielzoeker is iemand die in Nederland asiel aanvraagt en nog in de asielprocedure zit.

Asielzoekers worden opvangvoorzieningen geboden, maar zij hebben verder nauwelijks rechten om in de Nederlandse samenleving te participeren. Voor asielzoekers geldt dan ook dat ze niet zijn opgenomen in het integratiebeleid. Dit betekent echter niet dat hun aanwezigheid geen overweging vormt in de ontwikkeling van het integratiebeleid. Om deze reden acht de RMO het van belang de vraagstukken rondom het asielbeleid in zijn overwegingen te betrekken.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het asielbeleid zoals dat op nationaal en Europees niveau gevoerd wordt. Gekeken wordt naar de verhouding van het nationale beleid ten opzichte van het Europese vreemdelingenbeleid, het toelatings- en restrictiebeleid, illegale blijvers.

3.2 Stand van zaken van het asielbeleid op Europees niveau

De hoofdlijnen van het vluchtelingen- en asielbeleid zijn de afgelopen vijftig jaar vastgelegd in enkele internationale (Verenigde Naties) en Europese verdragen. Deze zijn vrij eenvoudig op te sommen. De vele aanpassingen, wijzigingen en uitvoeringsovereenkomsten echter, maken het asielzoekersbeleid en met name de jurisprudentie tot een zeer complex systeem.

In deze paragraaf komen de belangrijkste bepalingen en uitvoeringsovereenkomsten aan de orde en worden ze binnen het grote kader van de internationale en Europese verdragen geplaatst.

Als basis voor het asielbeleid geldt de ondertekening van het Vluchtelingenverdrag van Genève (1951) en in aanvulling daarop het Protocol van New York (1967). Hiermee hebben meer dan honderdtwintig landen, waaronder Nederland, zich verplicht tot de bescherming van vluchtelingen. Het Vluchtelingenverdrag omschrijft een vluchteling als iemand *“die uit gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen”*. In 1995 waren volgens de UNHCR, de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, naar schatting 27,4 miljoen mensen die overeenkomstig deze definitie uit het Vluchtelingenverdrag als vluchteling erkend worden en op enigerlei wijze steun hebben gekregen.

Het recht op asiel geldt als een fundamenteel, onvervreembaar recht van het individu en is vastgelegd in, onder andere, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: “Een ieder heeft het recht in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging” (VluchtelingenWerk 1997: 5).

Dit betekent dat de deelnemende landen, en daarmee ook Nederland, zich hebben verplicht asielzoekers die volgens het Verdrag als vluchteling erkend zijn, op te nemen en te beschermen. Het is in strijd met het Vluchtelingenverdrag van Genève een quotering aan te brengen aan de toelating van het aantal vluchtelingen die in Nederland asiel zoeken.

In de jaren vijftig en zestig heeft Nederland vele duizenden vluchtelingen toegelaten uit het toen nog communistische Oost-Europa, met name Hongarije (1956) en Tsjechoslowakije (1968). Ook uit Zuid-Europese dictaturen (Spanje, Griekenland, Portugal) werden vluchtelingen toegelaten. Vanaf de jaren zeventig en tachtig zijn steeds meer vluchtelingen afkomstig uit andere werelddelen: Latijns-Amerika (Chili), Afrika (Uganda, Ethiopië, Eritrea, Somalië), het Midden-Oosten (Koerden, Syrisch orthodoxe christenen, Iran, Irak) en Azië (Vietnam, Sri Lanka, Afghanistan).

Aanvankelijk werden de meesten van hen uitgenodigd door de Nederlandse regering. Deze selecteerde jaarlijks 500 tot 700 kandidaten uit de miljoenen door de Verenigde Naties erkende vluchtelingen, die tijdelijk waren opgevangen in kampen in de regio van herkomst.

Vanaf het midden van de jaren tachtig reizen steeds meer personen die hun land zijn ontvlucht, op eigen gelegenheid naar Nederland of naar andere westerse landen. Zij omzeilen zo de tussenkomst van het Hoge Commissariaat van de Vluchtelingen van de VN, en vragen rechtstreeks bij de overheid van het land van aankomst de vluchtelingenstatus aan. Het aantal mensen dat deze weg volgt, is snel toegenomen. Dat blijkt ook uit tabel 3.1.

Tabel 3.1 Kerncijfers asielzoekers

	Individuele verzoeken	Behandelde verzoeken 1	ingewilligd 2	A-status 3	vtv 4	wtv 5
1985		5.644	758	115	643	
1990	21.208	10.550	1.538	694	884	
1995	29.258	50.798	18.501	7.980	6.203	4.318
1996	22.857	75.276	23.590	8.806	7.384	7.400

1. Een behandeld verzoek is een verzoek waarover in het desbetreffende jaar een beslissing is genomen, ongeacht het jaar waarin het asielerzoek werd ingediend.
2. Een ingewilligd verzoek kan betrekking hebben op een aanvraag uit hetzelfde of een vorig jaar.
3. Men wordt toegelaten als politiek vluchteling en krijgt de vluchtelingenstatus.
4. Vergunning tot verblijf. Men wordt toegelaten op grond van humanitaire overwegingen. Deze tijdelijke verblijfsvergunning geldt voor een periode van maximaal vijf jaar.
5. Voorwaardelijke Vergunning tot verblijf; ingevoerd in 1994. Toegekend aan asielzoekers die vooralsnog niet naar hun land terug kunnen, omdat de situatie daar te gevaarlijk is. Deze vergunning geldt voor een periode van maximaal drie jaar.

Bron: CBS. Allochtonen in Nederland 1997

De tabel geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de asielmigratie en de behandeling van asielverzoeken in Nederland tussen 1985 en 1996. In deze periode zijn in Nederland bijna 250.000 asielverzoeken ingediend. Omstreeks 100.000 zijn er ingewilligd, waarvan iets minder dan de helft door verlening van de officiële, door de VN erkende vluchtelingenstatus (A-status). De overige erkende vluchtelingen hebben, al dan niet voorlopig, mogen blijven met een Nederlandse verblijfsvergunning.

De uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers zonder verblijfstitel verloopt meestal moeizaam. Een deel van hen is ondergedoken in de illegaliteit en verblijft waarschijnlijk nog in Nederland. Een ander deel bevindt zich nog in de asielzoekerscentra in afwachting van hun uitzetting.

Binnen de Europese Unie wordt gestreefd naar uniformering van het vluchtelingen- en asielbeleid van de lidstaten. In 1985 werd het Akkoord van Schengen getekend door de meeste Europese lidstaten. De twee belangrijkste veranderingen voor het Nederlandse grondgebied zijn de afschaffing van de visumplicht en de afschaffing van de grenscontrole binnen het Schengengebied. Met betrekking tot het migratierecht is er weinig vastgelegd. Met het afschaffen van de binnengrenzen in 1995, moesten ook bepalingen opgesteld worden met betrekking tot de buitengrenzen. Criteria voor toegang tot het Schengengebied zijn opgenomen in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO). Twee nieuwe ontwikkelingen in het migratierecht worden hierin genoemd:

- Als niet aan de gronden voor toegang voldaan wordt, moet deze in beginsel geweigerd worden.
- Als een van de Schengenstaten bezwaren heeft tegen toegang van een vreemdeling, nemen de andere staten dat bezwaar over en weigeren in beginsel toegang.

De Schengenstaten moeten dus op de hoogte zijn van de bezwaren. Onder andere is daartoe het Schengen Informatie Systeem opgericht. Hoewel er weinig jurisprudentie en onderzoek over deze twee formuleringen voorhanden zijn, is de indruk dat de voorschriften in de praktijk niet zo stringent worden toegepast en er problemen kunnen optreden.

Schengen is later aangepast op het gebied van de grensbewaking in het verdrag van Dublin (over de verdeling van asielverzoeken) aangevuld met de asielresoluties van Londen en Kopenhagen (Giuseppin en Jansen 1997: 18-25). Ten slotte is in het Verdrag van Amsterdam (1997) vastgelegd dat er binnen vijf jaar een harmonisatie moet komen van het Europese asiel- en vluchtelingenbeleid.

Zoals ook blijkt uit de meest recente verdragen, is vanaf de jaren tachtig in Nederland en in de andere landen van Europa een ontwikkeling gaande waarbij het asiel- en vluchtelingenbeleid steeds minder vanuit het perspectief van mensenrechten en van (internationale) bescherming tegen vervolging en geweld wordt beschouwd, maar steeds meer vanuit het perspectief van beheersing van migratiestromen (VluchtelingenWerk 1997a: 1).

Enkele jaren geleden is voor Nederland dit ontmoedigingsbeleid verwoord door de staatssecretaris van Justitie in de notitie *Illegalenbeleid*, waarin de hardere aanpak van illegale vreemdelingen wordt beargumenteerd (ROB 1998: 15-16).

3.3 Toelatingsbeleid voor asielzoekers in Nederland

Inleiding

In het Nederlandse beleid en het vluchtelingenvraagstuk zijn drie fasen in de behandeling van het probleem te onderscheiden, die tot verschillende maatregelen hebben geleid.

Ten eerste gaat het om regelgeving en bepalingen betreffende de toelating van asielzoekers. Hiervoor zijn zowel op internationaal niveau (VN), Europees niveau en nationaal niveau kaderwetten en uitvoeringsovereenkomsten vastgelegd, die, zoals hierboven is aangegeven, steeds meer gericht zijn op een restrictie in toelating.

Aangezien voor de toekenning van een verblijfsvergunning en andere zaken rondom de toelating een relatief lange onderzoeksperiode nodig is, zijn er bepalingen vastgesteld over het voorlopige verblijf van asielzoekers. Ze betreffen huisvesting, inkomen, bewegingsvrijheid en dergelijke.

Het tweede type beleid betreft de inburgering van mensen met een vergunning tot verblijf en de maatregelen die nodig zijn, opdat deze personen zo snel mogelijk volwaardig en zelfstandig deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Het gaat hier om het zogenoemde integratiebeleid voor nieuwkomers. In dit integratiebeleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen die een verblijfstatus hebben gekregen op basis van het vluchtelingenchap en mensen die vanwege gezinshereniging of -vorming (in het kader van het minderhedenbeleid) een verblijfstatus hebben gekregen.

Daarnaast is er de groep asielzoekers aan wie geen vergunning voor verblijf is toegekend en die het land moeten verlaten. Een grote groep van hen heeft zich illegaal in Nederland gevestigd. Om illegaal verblijf tegen te gaan, zijn verschillende maatregelen getroffen.

Ten derde acht de overheid het noodzakelijk beleid te voeren met betrekking tot de houding van de autochtone bevolking tegenover de nieuwkomers (antidiscriminatiebeleid).

Hier worden de eerste twee fasen (asielverzoek en behandeling en opvang van asielzoekers, en de inburgeringsmaatregelen) besproken. In de literatuur wordt met betrekking tot het tweede niveau geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen/asielzoekers en nieuwkomers uit de al bestaande doelgroepen van minderhedenbeleid.

In deze paragraaf beperken we ons tot het vluchtelingenvraagstuk.

Bepalingen betreffende de toelating van asielzoekers

De Vreemdelingenwet is in 1994 ingrijpend gewijzigd. Het toelatingsbeleid heeft een restrictief karakter. Het legt beperkingen op aan de vestiging in Nederland van personen die uit het buitenland komen. Alleen personen die de Nederlandse nationaliteit hebben, zijn volledig vrij zich hier te vestigen. Dit geldt voor autochtone Nederlanders die in het buitenland wonen, en voor Nederlandse onderdanen uit de Nederlandse Antillen en Aruba. Onderdanen van landen die lid zijn van de Europese Unie kunnen, op voorwaarde dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen en passende huisvesting, een vergunning tot verblijf voor een periode van vijf jaar krijgen. De Vreemdelingenwet kent een vrije termijn van drie maanden die geldt voor toeristen en zakelijke bezoekers. In de meeste gevallen is een visum vereist. Daarvan vrijgesteld zijn onderdanen uit de EU-lidstaten en de Verenigde Staten.

Een verblijfsstatus voor meer dan drie maanden kan in principe alleen worden verkregen op grond van gezinshereniging, gezins- of relatievorming, in het kader van een asielverzoek of in verband met een nationaal belang.

Bij gezinshereniging is toelating mogelijk voor partners en kinderen van personen die legaal in Nederland zijn gevestigd. In het algemeen moet gezinshereniging plaatsvinden binnen drie jaar na aankomst in Nederland.

Voorwaarden zijn dat het huishouden waartoe de kinderen behoren, beschikt over voldoende middelen en passende huisvesting.

Gezinsherenigende migranten krijgen om te beginnen een afhankelijke verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van een jaar. Verlenging is slechts mogelijk als het gezins- of relatieverband op grond waarvan de vergunning is verleend, nog bestaat. Na tien jaar kan deze afhankelijke verblijfsvergunning worden omgezet in een vestigingsvergunning voor onbepaalde tijd. Voor personen van achttien jaar en ouder die een afhankelijke verblijfsvergunning hebben, bestaat na drie jaar de mogelijkheid tot het aanvragen van een zelfstandige verblijfsvergunning. Na een verblijf van meer dan vijf jaar kan de zelfstandige verblijfsvergunning worden omgezet in een vestigingsvergunning.

Voor Turken en Marokkanen is gezinshereniging een belangrijke mogelijkheid geweest om in Nederland toegelaten te worden. Het is nu, naast gezinsvorming, vrijwel de enige mogelijkheid.

Bij gezinsvorming wordt toelating verkregen door een huwelijk of samenlevingsverband met een legaal in Nederland gevestigde partner. Voorwaarden zijn erop gericht schijnhuwelijken en -relaties te verhinderen. Zo moet de partner ten minste drie jaar in Nederland wonen en achttien jaar of ouder zijn. Ook hier moet voldaan zijn aan het bestaansmiddelen criterium en geschikte huisvesting.

De positie van gezinsvormende migranten is vergelijkbaar met die bij gezinshereniging. Dus na een verblijf van drie jaar kunnen zij onder bepaalde voorwaarden een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen.

Meer gecompliceerd is de regelgeving met betrekking tot toelating op basis van een asielverzoek. Vanaf het moment dat een persoon aan de poort van Nederland klopt met het verzoek om asiel, moet hij of zij de zogenoemde 'vreemdelingenketen' doorlopen. De basisregels voor de asielprocedure staan in de Vreemdelingenwet.

De eerste selectie vindt plaats bij de Aanmeldcentra en op Schiphol. Binnen 24 uur wordt beoordeeld of de asielzoeker tot de verkorte of de gewone procedure toegelaten kan worden. De verkorte procedure houdt in dat de aanvraag 'kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk' (Kono) is. Deze beschikking geeft geen recht op opvang, ook al is er bezwaar of beroep ingesteld. In 1995 zijn van de 30.000 meldingen, 4000 direct afgewezen in de Aanmeldcentra. Omdat Schiphol een Schengen-buitengrens is, mag een asielzoeker die een Kono-beschikking heeft gekregen en om een voorlopige voorziening vraagt, deze niet in vrijheid afwachten. Hiermee wil men voorkomen dat iemand zich illegaal toegang verschaft tot Nederland en daarmee het hele Schengen-gebied.

Vanuit het Aanmeldcentrum gaat een asielzoeker die tot de gewone procedure toegelaten is, naar een Onderzoeks- en Opvangcentrum. Hier wacht de asielzoeker de beoordeling van zijn of haar aanvraag af. De eerste beschikking kan behelzen:

- toelating tot Nederland als vluchteling (A-status);
- een vergunning tot verblijf 'zonder beperkingen' om humanitaire redenen (vtv, ook wel C-status genoemd);
- een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) vanwege de algehele slechte situatie in het land van herkomst;
- afwijzing.

Naar aanleiding van de beoordeling heeft de asielzoeker de mogelijkheid bezwaar en beroep aan te tekenen. Juist deze bezwaar- en beroepsprocedures zijn tijdrovend. Volgt hierop toch weer een afwijzing, dan wordt de asielzoeker verzocht het land te verlaten (VluchtelingenWerk 1997).

Van alle personen die een asielverzoek hebben ingediend, kan slechts een deel in Nederland blijven. Zo werd in 1995 over 51.000 verzoeken een beslissing genomen. Van slechts 35% (18.000 aanvragen) werd dit verzoek in eerste aanleg ingewilligd. Na bezwaar in beroep (bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst en bij de rechter) is het percentage erkenningen 60% geworden. Van deze mensen kreeg ongeveer 40% de officiële vluchtelingenstatus (A-status), 35% een tijdelijke verblijfsvergunning (vtv) en een kwart een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) (Smeets et al. 1997: 52).

Beleid ten aanzien van illegale vreemdelingen

In april 1998 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het advies *Illegale Blijvers* uitgebracht. In het advies worden het huidige ontmoedigingsbeleid en het terugkeerbeleid voor illegale vreemdelingen uiteengezet.

Tegenwoordig worden vreemdelingen die niet langer mogen blijven aangehouden terug te keren. De ROB noemt in zijn advies drie aspecten van dit beleid:

- 1 Terugkeer van illegale vreemdelingen wordt zo veel mogelijk gefaciliteerd. Door middel van een aantal maatregelen probeert de regering de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te realiseren (Ministerie van Justitie 1997). Voor sommige landen gelden zogenoemde aangeklede terugkeerprogramma's.
- 2 De toegang tot de arbeidsmarkt en tot sociale voorzieningen is voor mensen zonder verblijfsvergunning afgesloten. Met deze maatregel is gekozen voor een niet-actieve opsporing van illegale vreemdelingen, maar voor het onaantrekkelijk maken van verblijf (bijvoorbeeld geen woonvergunning, geen ziektekostenverzekering). Wel wordt hen toegestaan gebruik te maken van medische voorzieningen in geval van nood; scholing van minderjarige kinderen en rechtsbijstand.
- 3 Afsluiten van legaliseringsmogelijkheden.

In het ROB-advies worden deze drie aspecten als volgt uitgewerkt.

Ad 1. Terugkeer van migranten met een verblijfstitel is niet nieuw. Hetzelfde geldt voor uitwijzing van al dan niet legale vreemdelingen die een misdrijf begingen. Er wordt verder ingegaan op terugkeer van afgewezen asielzoekers. Na de definitieve afwijzing van het verzoek tot asiel krijgt de betrokkene een termijn waarin hij of zij het land moet verlaten. Vervolgens wordt de verblijfplaats gecontroleerd. Is de asielzoeker weg, dan wordt vastgesteld dat hij of zij 'met onbekende bestemming vertrokken' is. Is de asielzoeker nog aanwezig, dan vindt of 'vertrek onder toezicht' of 'verwijdering met de sterke arm' plaats. Deze laatste twee mogelijkheden kunnen wel wat problemen opleveren, als de asielzoeker niet meer over reisdocumenten beschikt en al dan niet moedwillig de nationaliteit niet prijs geeft. Een dergelijke controle op uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers maakt het verdwijnen in de illegaliteit erg makkelijk.

Ad 2. In 1990 werd de *Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht* geïnstalleerd, die met voorstellen moest komen om illegale vreemdelingen effectief uit te sluiten van voorzieningen. In 1994 is hieruit het wetsvoorstel voortgekomen dat moet voorzien in "de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatige verblijf van de vreemdeling in Nederland" (geciteerd uit ROB 1998: 17), ook wel de Koppelingswet genoemd. De Koppelingswet gaat in juli 1998 van kracht en is daarmee het sluitstuk van allerlei maatregelen die illegale vreemdelingen de toegang tot voorzieningen belemmeren. Met de Koppelingswet wordt de Gemeentelijke Basisadministratie gekoppeld aan het Vreemdelingen Administratiesysteem.

Ad 3. Vanaf november 1991 kunnen alleen personen met een verblijfsvergunning een sofi-nummer krijgen. Voor mensen zonder verblijfsvergunning die al over een sofi-nummer beschikten, enige tijd gewerkt hadden en belasting en premies betaalden, was er over een periode van zes jaar een legaliseringsmogelijkheid. Wie aan kon tonen zes jaar in Nederland te hebben gewerkt en premies en belasting had betaald, kwam in aanmerking voor een verblijfsvergunning (de zogenoemde witte-illegalen regeling). Deze regeling is op

1 januari 1998 ten einde gekomen. Hiermee is de mogelijkheid om door middel van arbeid een legale status te verkrijgen, afgesloten. De enige weg die nu nog resteert, is via een huwelijk, maar sinds de Wet voorkoming schijnhuwelijken uit 1994 zijn hiervoor ook striktere eisen geformuleerd.

Een dergelijk ontmoedigingsbeleid heeft uiteraard gevolgen voor uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook voor de immigratiestromen, zoals:

- er is een wereldwijde (informele) infrastructuur ontstaan voor immigranten: een soort (illegaal) reisbureau voor vluchtelingen en migranten die via gezinshereniging het land binnen willen komen;
- de bereidheid om familieleden over te laten komen, neemt af vanwege de grote ondersteunende taken en slechte vooruitzichten die aan de komst verbonden zitten.

Het is onduidelijk hoe groot de groep illegale vreemdelingen is en of deze groep in de toekomst verder zal aangroeien. Een onderzoek in Rotterdam in 1996 leverde de schatting op van 11.000 mensen zonder verblijfsvergunning in deze stad. Over heel Nederland zou het om een groep van 60.000 personen gaan.

Het ontmoedigingsbeleid biedt uitgeprocedeerde asielzoekers nog maar weinig openingen. Men kan op alle mogelijke manieren proberen toch een legale status te verwerven, maar de kansen zijn zeer beperkt. Daarnaast kan iemand uitzetting tegen houden, door alle officiële papieren te verbergen. De belangrijkste vraag voor uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale blijvers is: hoe te overleven? Steeds meer organisaties geven in het alternatieve circuit hulp aan illegale vreemdelingen. Gemeenten signaleren het probleem, omdat de indruk bestaat dat illegalen terecht komen in de criminaliteit en in het dak- en thuislozen circuit. Dit kan voor sommige gemeenten aanleiding zijn subsidies te verstrekken aan dergelijke hulporganisaties.

3.4 Integratiebeleid voor vluchtelingen in Nederland

Inleiding

Uit de literatuur en de gesprekken met deskundigen op het gebied van vluchtelingen blijkt dat vluchtelingen, eenmaal een legale verblijfsstatus hebbend, niet meer worden onderscheiden van andere nieuwkomers. Er kan dus met betrekking tot dit onderwerp verwezen worden naar hoofdstuk 2. Toch kan, met behulp van de *Nota vluchtelingen en integratie* van VluchtelingenWerk (1997) wel het een en ander gesignaleerd worden op het gebied van de integratie van vluchtelingen.

Vluchtelingen en arbeidsmarkt

VluchtelingenWerk noemt als een van de meest kenmerkende, zo niet beslissende, factoren in de integratie van vluchtelingen het ontbreken van een sociaal netwerk. Regelmatig is er sprake van grote cultuurverschillen tussen de vluchtelingenpopulatie en de Nederlandse arbeidscultuur. Veel

vluchtelingen hebben kenmerken die de toetreding tot de arbeidsmarkt bemoeilijken, zoals te oud, langdurig werkloos (vanwege lange asielprocedure), onduidelijke rechtspositie, traumatische ervaringen. Een opvallend gegeven is dat de arbeidsmarktpositie van uitgenodigde vluchtelingen aanzienlijk slechter is dan die van individuele asielzoekers.

Over het inkomen van de statushouders zijn de volgende gegevens bekend. A- en C-statushouders hebben sinds 1991 op grond van de Algemene bijstandswet recht op een bijstandsuitkering. Gebleken is dat na drie jaar 70,8% van de A-statushouders en 73,2% van de C-statushouders een bijstandsuitkering geniet (VluchtelingenWerk 1997b: 24).

Vluchtelingen en zorg en welzijn

De meeste onderzoeken naar de gezondheidssituatie van vluchtelingen in Nederland zijn verricht onder een beperkte populatie, gedurende een beperkte fase van de opvang. Het is dus niet duidelijk of ze representatief zijn voor alle vluchtelingen.

In de nota *Gezond en Wel* (1995) wordt gesproken over sociaal-economische gezondheidsverschillen. Het sociale isolement waarin veel vluchtelingen verkeren, kan versterkt worden door het probleem dat gewelds- en oorlogsgetroffenen zich moeilijk kunnen uiten over de emoties die samenhangen met het geweld dat zij hebben ondergaan, de taal- en cultuurbarrière, de wens tot terugkeer en de voortdurende discriminatie die de vluchteling ook in ons land ondervindt.

Om de participatie van vluchtelingen te bevorderen, zijn er vanaf het midden van de jaren zeventig zelforganisaties van vluchtelingen opgericht, met ondersteuning van VluchtelingenWerk/Stichting VON.

Samenvattende opmerkingen

VluchtelingenWerk noemt de volgende, plausibele kenmerken die van invloed zijn op het integratieproces van vluchtelingen:

- niet-beheersen van de Nederlandse taal
- ontbreken van vaardigheden voor deelname aan en kennis van de Nederlandse samenleving
- tekort aan direct toepasbare kwalificaties en relevante werkervaring
- lange werkloosheidsduur
- risicovolle gezondheidssituatie
- belemmeringen samenhangend met de rechtspositie
- dreigend sociaal isolement/sociale uitsluiting
- ontbreken van een effectief sociaal netwerk
- 'zij-instromer' van het onderwijs als gevolg van leeftijd
- hoge verwachtingen van de kansen in Nederland, samenhangend met sterke motivatie.

De meeste vluchtelingen zijn in de leeftijdsgroep van 25-39 jaar. Zij hebben in het land van herkomst reeds een opleiding gevolgd en werkervaring opgedaan. Juist voor hen is het uitermate moeilijk om tot de arbeidsmarkt toe te

treden. De RMO vindt het van groot belang voor deze grote en groeiende groep nieuwkomers een brug te bouwen van inburgering naar integratie op de arbeidsmarkt. Het belangrijkste beleidsinitiatief op dit terrein is de Wet Inburgering nieuwkomers per 30 september 1998. Deze wet, die verplicht is voor elke nieuwkomer, omvat een inburgeringsprogramma met onderwijs in het Nederlands, maatschappelijke oriëntatie en beroepsoriëntatie, alsmede maatschappelijke begeleiding en trajectbegeleiding. Het feit dat het inburgeringsprogramma een verplichtend karakter heeft en zowel een sociaal-economische als een sociaal-culturele invalshoek kent, spreekt de RMO bijzonder aan.

Het is belangrijk dat de inburgering een follow-up krijgt, die de nieuwkomer begeleidt naar een plaats binnen een scholingssysteem of een plaats op de arbeidsmarkt.

Met name op stedelijk niveau moet meer aandacht gegeven worden aan opleidings- en werkgelegenheidsprogramma's die aansluiten op de verschillende niveaus van de vluchtelingen. Het standaardaanbod van inburgeringscursussen op één niveau schiet voorbij aan de verschillen in achtergrond en toerusting van vluchtelingen en andere nieuwkomers.

Asielzoekers vormen geen aparte doelgroep van het integratiebeleid. Toch vragen toegelaten asielzoekers om speciale aandacht, mede vanwege hun bijzondere positie en de vaak problematische achtergrond van hun vlucht. Asielmigratie en vervolgmigratie in de vorm van gezinshereniging en –vorming vormen het hoofdbestanddeel van de totale immigratie in Nederland. De RMO heeft in zijn toekomstverkenning geschetst dat immigratie een permanent verschijnsel is met structurele gevolgen voor de Nederlandse samenleving en voor de mate van inburgering van de toegelaten asielzoekers. Het asielbeleid kan daardoor gevolgen hebben voor het maatschappelijk draagvlak van het minderhedenbeleid. Een ondoorzichtig asielbeleid en lange asielprocedures zijn immers nadelig voor het draagvlak van het integratiebeleid. Tegelijkertijd dwingen de dringende problemen rond de opvang van asielzoekers tot politiek-gevoelige en kortetermijnbesluiten.

Naast de betekenis van het aantal vluchtelingen voor een effectief inburgerings- en integratiebeleid, zijn tevens de aard en de uitvoering van het asielbeleid van belang voor de inburgeringseisen die gesteld en de -mogelijkheden die geboden kunnen worden. Dit laatste veronderstelt dat de Nederlandse samenleving zich structureel moet instellen op het feit dat vluchtelingen in betrekkelijk korte tijd moeten leren zich staande te houden in de samenleving. Naarmate hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden, neemt de kans op marginalisering toe.

Tot slot wijst de RMO op de noodzaak van strikte toepassing van heldere wetgeving om oneigenlijke immigratie en daarmee de import van marginalisering te voorkomen.

4 Enkele kwantitatieve toekomstgegevens betreffende etnische groeperingen in Nederland

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van deel I is een precisering gegeven van de vier dimensies van integratie. Van twee ervan bestaan toekomstverkenningen, namelijk van het toekomstig onderwijsniveau van etnische groeperingen en van hun positie op de arbeidsmarkt. Deze zullen hier gepresenteerd worden. Van de twee andere dimensies – politieke en maatschappelijke organisatie en mate van zelfredzaamheid – bestaan geen beredeneerde kwantitatieve uitspraken over toekomstige ontwikkelingen.

Van wezenlijk belang is uiteraard ook de te verwachten omvang en samenstelling van de etnische groeperingen in Nederland: deze vormen het derde gegeven dat in dit hoofdstuk aan de orde komt.

In paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 worden de relevante gegevens uit de belangrijkste verkenningen gepresenteerd. In paragraaf 4.5 worden alle bevindingen opnieuw geformuleerd, aangevuld met een beschouwing over toekomstige integratiekansen.

4.2 Demografische gegevens

Van verschillende zijden zijn in de afgelopen jaren pogingen ondernomen om het toekomstige aantal mensen te schatten dat deel uitmaakt van etnische groeperingen in Nederland. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) bracht in 1994 een prognose uit (Van Imhoff 1994), evenals het SCP (1994) en twee jaar later volgde de WRR (1996).

De meest bruikbare prognose voor het onderhavige RMO-advies is die van het CBS (1997). Zij is het meest recent, het meest volledig over de diverse etnische groeperingen en zij maakt een relevant onderscheid tussen eerste-generatie en tweede-generatie migranten.

De belangrijkste uitkomsten van deze prognose (uitsluitend de zogeheten middenvariant) zijn weergegeven in tabel 4.1.

Voor een goed begrip moet de gebruikte terminologie verhelderd worden. Als leden van etnische groeperingen (allochtonen, in het woordgebruik van het CBS) worden beschouwd: zij die in het buitenland geboren zijn en van wie minstens een van de ouders ook in het buitenland geboren is. Dit zijn de allochtonen van de *eerste generatie*. Tot allochtonen van de *tweede generatie* worden de mensen gerekend die weliswaar zelf in Nederland zijn geboren, maar waarvan de *twee* ouders in het buitenland zijn geboren.⁴

⁴ Dit heeft betrekking op de zogeheten 'allochtonen in beperkte zin'. Allochtonen in ruime zin zijn daarentegen zij die ofwel zelf in het buitenland zijn geboren, ofwel minstens een ouder hebben die in het buitenland geboren is. De RMO deelt de voorkeur van het CBS voor de beperkte definitie en wel op grond van dezelfde overweging, nl. dat de categorie allochtonen in de alternatieve definitie wel erg verwaart. In tabel 4.7 worden overigens de prognoseresultaten voor deze ruim gedefinieerde groep weergegeven.

Naast de hier gebruikte middenvariant zijn ook nog een hoge en een lage variant berekend (CBS 1997d, 65 – 67).

Tabel 4.1 Etnische minderheden naar land van herkomst, 1996 en 2015: beperkte definitie; middenvariant (x 1.000)

	Eerste generatie		Tweede generatie		Totaal	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
x 1000						
Turkije	167	184	96	171	264	354
Marokko	141	170	78	163	218	333
Suriname	179	232	71	124	250	355
Ned.Ant.+Aruba	56	65	12	26	68	91
Overige arme landen	298	767	57	235	354	1.003
Totaal	841	1.418	314	719	1.154	2.136
In % vd Ned. Bevolking*	5,4	8,5	2	4,3	7,4	12,8
Andere landen:						
Indonesië + voormalig Ned.Indië	149	95	71	71	220	165
Oeso-landen	295	379	46	68	340	447

* Bevolkingsprognose 1996, middenvariant
Bron: CBS Alloctonenprognose 1996-2015 (1997)

Beziet men uitsluitend de vijf eerstgenoemde categorieën, namelijk de Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en mensen uit 'overige arme landen', dan kan men de volgende conclusies trekken.

Het aantal mensen uit groeperingen van etnische minderheden neemt tussen 1996 en 2015 sterk toe (met circa 80%). In 2015 behoort 12,8% van de bewoners van Nederland tot deze groeperingen.

De toename geldt zowel voor de eerste als voor de tweede generatie migranten. De getalsmatige verhouding tussen de eerste en de tweede generatie is in 2015 niet zoveel anders dan zij in 1996 was. In 2015 vormen de migranten van de eerste generatie nog steeds twee derde van het geheel. Dit vooral door hoge immigratie veroorzaakte feit, is van betekenis voor de toekomstige sociale integratie van deze groeperingen.⁵ Aan deze verwachting ligt de veronderstelling ten grondslag dat de in Nederland geborene (tweede generatie)

⁵ Indien men de 'ruime' alloctonen-definitie hanteert, zal de tweede generatie overigens aanzienlijk sneller toenemen dan de eerste (zie tabel 4.7). Dit geldt m.n. voor de vier traditionele etnische groeperingen.

het Nederlands onderwijs heeft gevolgd of nog volgt en daarmee grotere kansen op de arbeidsmarkt heeft dan iemand van de eerste generatie die, in het buitenland geboren, geen of onvolledig Nederlands onderwijs heeft gehad.

De samenstelling van de etnische bevolking zal veranderen: zij wordt heterogener. Werd zij in 1996 nog gedomineerd door de vier traditionele migrantengroepen Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, in 2015 zullen de migranten uit andere arme landen bijna de helft van het totaal voor hun rekening nemen. Onder deze laatstgenoemde, hier onder één noemer geplaatste categorie, gaat een grote verscheidenheid aan nationale herkomst schuil.

Er zal in 2015 een duidelijke vervaging van de etnische grenzen tussen allochtonen en autochtonen zijn opgetreden. Deze stelling kan geïllustreerd worden aan de hand van gegevens uit tabel 4.5 en uit tabel 4.8 aan het einde van dit hoofdstuk. De uitkomsten voor de allochtonen in ruime zin (tabel 4.8) wijken in het algemeen niet zo sterk af van die voor de allochtonen in beperkte zin (tabel 4.1), tenminste waar het de eerste generatie betreft: 8,5% tegenover 8,7%. Voor de tweede generatie zijn de verschillen echter relatief groot, namelijk 4,3% tegenover 6,1%. Dit betekent dat 1,8% van de bevolking zich 'tussen de beperkte en de ruime definitie van allochtoon in bevindt', hetgeen betekent dat het hier gaat om in Nederland geboren, van wie een der ouders in het buitenland geboren is.

Zoals iedere bevolkingsprognose gaat ook de *Allochtonenprognose 1996-2015* met de nodige onzekerheid gepaard. Deze onzekerheid wordt voor een belangrijk deel teweeg gebracht door de moeilijkheid de toekomstige immigratie goed te schatten. Het loont de moeite hier wat nader op in te gaan gezien de grote betekenis van deze factor, niet alleen voor de aantallen mensen uit etnische groeperingen die in de toekomst in Nederland zullen wonen, maar ook voor de samenstelling van die groepen.

Waarschijnlijk oefenen de toelatingsbepalingen vanwege de Nederlandse overheid en de economische situatie hier te lande een belangrijke invloed op de immigratiebeweging uit (CBS 1997d). Over het toekomstige toelatingsbeleid valt niet veel te zeggen⁶, maar over de toekomstige economische ontwikkeling bestaan scenario's.

Er zijn berekeningen gemaakt over de toekomstige immigratiestroom bij de drie bekende door het Centraal Planbureau ontwikkelde economische scenario's: Divided Europe, Global Competition en European Coordination (CBS 1997).

De drie economische scenario's kunnen als volgt getypeerd worden. In Divided Europe is sprake van een zwakke economische groei (2,2% p.j.) met

⁶ Over het effect van beperkende overheidsmaatregelen op de instroom bestaan verschillende meningen. In het verleden blijken deze maatregelen maar tijdelijk van invloed te zijn geweest en hebben zij geen duurzaam effect gehad. Vanaf 1993\1994 lijken zij echter effectiever te zijn.

een hoge werkloosheid en weinig ontplooiingsmogelijkheden. Global Competition kent een nadruk op het marktmechanisme en een sterke internationalisering; de economische groei is hoog (3,25% p.j.); dit scenario staat in het teken van liberalisatie, deregulering en individualisering. European Coordination wordt gekenmerkt door veel beleidscoördinatie; er ligt een accent op solidariteit en sociale cohesie; de economische groei is iets minder hoog dan in het vorige scenario: 2,75% p.j. (CPB 1996).

Uitgaande van de beperkte definitie van wie tot een etnische groepering wordt gerekend en met uitsluiting van diegenen die afkomstig zijn uit een rijk land of Indonesië, zijn de ontwikkelingen in tabel 4.2 neergelegd.

Tabel 4.2 Etnische groeperingen in 1995 en in 2015 en 2020 volgens drie economische scenario's, in mln. (tussen haakjes: als % van de totale bevolking).

	1995	2015	2020
Divided Europe	1,2 (7,9)	2,0 (12,2)	2,1 (13,2)
Global Competition		2,2 (13,2)	2,4 (14,4)
European Coordination		2,5 (14,5)	2,8 (16,0)

Bron: CBS en CPB 1997

Opmerkelijk is de verwachting dat de twee scenario's met de hogere groei ook tot een grotere toename van de etnische groeperingen leiden. Dit geldt met name voor European Coordination, overigens het scenario dat van het huidige standpunt (1998) uit bezien, wellicht het meest waarschijnlijk is. Paradoxaal lijkt dat een combinatie van een gematigde doch behoorlijke economische groei en aandacht voor solidariteit en sociale cohesie, tezamen voorwaarden voor een succesrijke integratie van etnische minderheden binnen de Nederlandse samenleving, op zichzelf ook verantwoordelijk is voor een toenemende immigratie.⁷ Dit laatste beïnvloedt deze integratie juist weer in negatieve zin.

4.3 Onderwijs

Etnische minderheden en onderwijs: factoren van belang

Voor een goed begrip van mogelijke ontwikkelingen van het onderwijsniveau van etnische minderheden in de toekomst, is het nodig de huidige uitgangspositie in gedachten te houden. Deze uitgangspositie is ongunstig, zoals tabel 4.3 laat zien. Het gemiddelde onderwijsniveau van Turken en Marokkanen is laag, dat van Surinamers en Antillianen hoger en dat van autochtonen nog hoger. Samengevat bestaat er een achterstand van etnische minderheden ten opzichte van autochtone Nederlanders, bestaan er aanzienlijke verschillen

⁷ Mede door de vooronderstelling dat een matige groei zal leiden tot beperkende toelatingsmaatregelen.

tussen etnische groeperingen onderling, vooral als de eerste en volgende generaties worden vergeleken, en treden er in de gemiddelde onderwijsposities bescheiden verbeteringen op tussen 1988 en 1994. De periode tussen deze twee jaartallen is uiteraard ook maar zeer kort.

Tabel 4.3 Gerealiseerd opleidingsniveau van niet-schoolgaanden, 12 jaar en ouder (in%)

		Ten hoogste bo	lbo/mavo	Mbo- havo vwo	Hbo/wo	n
Turken	1988	78	15	6	1	1.826
	1994	70	19	9	2	1.409
Marokkanen	1988	89	7	2	1	1.439
	1994	82	11	5	2	1.339
Surinamers	1988	37	40	16	7	1.079
	1994	39	34	18	9	1.084
Antill/Arubanen	1988	32	42	17	10	638
	1994	27	35	18	20	633
autochtonen	1988	22	33	25	20	1.321
	1994	23	31	19	27	1.477

Bron: SCP 1998a; SPVA'88; Veenman 1994: 47; ISEO (SPVA'94)

De geboekte vooruitgang dient daarom zeker niet miskend te worden. Ondanks een aantal negatief gekleurde evaluatierapporten worden de laatste tijd de behaalde resultaten ook positief gewaardeerd. Deze waardering gaat veelal samen met de waarschuwing dat politiek en beleid irrealistisch hoge verwachtingen op een irrealistisch korte termijn lijken te koesteren. Emancipatie van etnische minderheden op onderwijsgebied vergt geduld, de daarvoor benodigde tijd zou men niet in jaren, maar eerder in generaties dienen uit te drukken.

Om zich een voorstelling te maken van de toekomst van het allochtone onderwijsniveau, is het nodig rekening te houden met een aantal factoren die op systematische wijze een snelle emancipatie tegenwerken.

In de eerste plaats gaat het in tabel 4.3 om het onderwijsniveau van de gehele categorie, van alle allochtonen derhalve, zowel van de jeugd en de volwassene als van de ouderen. De stijging echter, wordt voornamelijk teweeggebracht door veranderingen onder de jongere allochtonen, van wie ieder volgend leeftijdscohort beter wordt opgeleid. De invloed hiervan op de verbetering van het geheel kan daarom ook alleen maar gering van omvang zijn.

In de tweede plaats vormt het cultureel anders-zijn van kinderen uit bepaalde etnische groeperingen (heden ten dage bijvoorbeeld Turken en Marokkanen) een niet te onderschatten handicap voor het behalen van schoolprestaties. Taalachterstand is daarbij de meest voor de hand liggende oorzaak, maar dat ook andere culturele eigenheden nogal eens belemmerend werken, is goed gedocumenteerd. Deze belemmeringen zijn onder kinderen van de tweede generatie veelal minder ernstig.

In de derde plaats geldt dat kinderen uit lagere sociale milieu's in het algemeen wat meer problemen binnen het onderwijs hebben dan hun leeftijdgenoten die uit hogere milieu's afkomstig zijn. Allochtone kinderen, ook al zijn zij in culturele zin geheel geassimileerd, hebben vanwege het sociale thuismilieu nog steeds met deze belemmering te maken.⁸

Als laatste en waarschijnlijk belangrijkste factor moet de doorgaande immigratie worden genoemd, die verantwoordelijk is voor de 'zij-instroom' van zowel volwassenen met geringe onderwijskwalificaties als van schoolgaande eerste generatie jongeren die vaak een culturele handicap hebben.

Toekomstverwachtingen

Aan de ene kant lijkt dus een onmiskenbare maar langzame verbetering in het verschiet te liggen (langzaam door de verzwarende omstandigheden), aan de andere kant kan een vrij omvangrijke immigratie, zoals in paragraaf 2 aannemelijk gemaakt, veel van dat effect teniet doen.

Hierbij mag bovendien niet uit het oog worden verloren dat ook het onderwijsniveau van de autochtone bevolking niet constant zal blijven, maar waarschijnlijk ook zal stijgen. Omdat gegevens over etnische minderheden vooral van belang zijn *in vergelijking met de autochtone bevolking*, is de ontwikkeling van dit referentieniveau van de grootste betekenis.

Volgens een recente toekomstverkenning waarin deze drie trends tot op zekere hoogte zijn betrokken⁹ en die -terecht- met enige voorzichtigheid wordt gepresenteerd, vertonen de resultaten een genuanceerd beeld. Zij zijn weergegeven in de tabellen 4.4 en 4.5 en in tabel 4.8 aan het einde van dit hoofdstuk.

⁸ In het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 (SCP 1998a) worden uitkomsten gepresenteerd die zijn verkregen uit recent grootschalig onderzoek van het ITS. Het onderzoek werd verricht onder leerlingen in de groepen 2, 4, 6 en 8 van het basisonderwijs en had betrekking op taal- en rekenscores. In alle acht gevallen (vier schoolgroepen en twee scores) blijken de prestaties als volgt verdeeld: het laagst onder Turkse en Marokkaanse kinderen uit lagere sociale milieus, daarna volgen kinderen uit andere allochtone, eveneens lagere milieus, die op hun beurt weer worden overtroffen door autochtone kinderen uit lagere sociale milieus. De hoogste scores worden steeds behaald door autochtone kinderen uit hogere milieus.

⁹ De gegevens uit de CBS- en CPB-publicatie hebben betrekking op de potentiële beroepsbevolking, dat is de bevolking van 15 tot en met 64 jaar buiten het voltijdonderwijs. Deze beperking is niet zo ernstig omdat binnen de definitie toch het grootste deel van de etnische bevolking wordt begrepen.

Tabel 4.4 Etnische potentiële beroepsbevolking naar opleidingsniveau (in % van de totale etnische bevolking)

	1991	2010			2020		
		DE*	GC*	EC*	DE	GC	EC
Basis	51	35	33	36	31	28	32
Lager	25	28	27	26	29	26	26
Middelbaar	18	25	27	25	28	30	28
Hoger	7	11	14	13	13	16	14

* DE = Divided Europe GC = Global Competition

EC = European Coordination

Bron: CBS en CPB 1997

Uit tabel 4.4 kan de conclusie getrokken worden dat tussen 1991 en 2010 respectievelijk 2020 het gemiddeld opleidingsniveau van de etnische potentiële beroepsbevolking onmiskenbaar stijgt.¹⁰ Allochtonen met alleen maar basisonderwijs dalen relatief, van 51 tot 28 à 36%, afhankelijk van het scenario. In absolute aantallen stijgen zij overigens nog aanzienlijk (CBS en CPB 1997, tab. 5.4). Het percentage met alleen een lager niveau stijgt waarschijnlijk iets, terwijl diegenen die een opleiding op middelbaar en hoger niveau achter de rug hebben, vergeleken met de huidige situatie aanzienlijk in gewicht zullen toenemen. Al met al een stijging van het gemiddelde en een grotere spreiding binnen de etnische groeperingen zelf. Hier is sprake van emancipatie en betere integratiekansen.

Aan de andere kant is er een tendens die tegen deze gunstige ontwikkeling ingaat, namelijk het stijgende onderwijsniveau van de autochtone bevolking zelf. De laatstgenoemde ontwikkeling ontleent haar belang niet zozeer aan het feit dat zij een statistisch referentiepunt vormt, maar aan de omstandigheid dat de allochtoon in de praktijk van het dagelijks leven met de autochtoon zal moeten concurreren.

De ontwikkeling van het onderwijsniveau als geheel, is te zien in tabel 4.9 aan het eind van dit hoofdstuk. Deze duidt erop dat de percentages van de basis- en lagere niveaus in het algemeen dalen, die van de middelbare en hogere niveaus stijgen.

De verschillende trends resulteren in uitkomsten zoals te zien in tabel 4.5.

¹⁰ Van het onderwijsniveau van asielzoekers is statistisch weinig bekend. Voor de raming is verondersteld dat het overeenkomt met dat van de eerste generatie migranten in Nederland. Verder is verondersteld dat de derde generatie migranten geheel geïntegreerd is en op onderwijsgebied geen verschil meer zal vertonen met autochtonen. De tweede generatie wordt verondersteld tussen de eerste en de derde generatie in te liggen.

Tabel 4.5 Etnische potentiële beroepsbevolking naar opleidingsniveau (in % van de totale bevolking per opleidingscategorie)

	1991	2010			2020		
		DE*	GC*	EC*	DE	GC	EC
Basis	20	38	39	46	48	53	62
Lager	6	12	14	15	17	19	22
Middelbaar	3	8	8	9	11	12	13
Hoger	3	6	8	8	8	10	11
Totaal in % Bevolking	7	12	13	14	15	17	19

* DE = Divided Europe GC = Global Competition
 EC = European Coordination
 Bron: CBS en CPB 1997

Het eindresultaat blijkt minder onverdeeld gunstig te zijn. Dit is het best te zien aan de ontwikkeling van de laagstgeplaatste categorie, die van mensen met alleen maar basisonderwijs. Het allochtone gedeelte daarvan stijgt zeer sterk, van 20% in 1991 tot meer dan de helft in 2020. De autochtonen zijn uit deze categorie als het ware 'naar boven gedrukt' en deze categorie is verregaand 'ge-etniseerd' geraakt. Maar even belangrijk is de constatering dat in de hogere opleidingscategorieën het percentage allochtonen ook, meestal zelfs méér, is toegenomen.

Concluderend kan men vaststellen dat op het stuk van onderwijsniveau een flinke stijging van het gemiddelde verwacht mag worden. Deze zal gepaard gaan met een grotere variatie binnen de etnische groeperingen zelf. De variatie zal zich waarschijnlijk aftekenen langs lijnen van etnische herkomst (zoals reeds nu) en samenhangen met het feit of men tot de eerste of tot de tweede generatie van etnische inwoners behoort.

Deze ontwikkelingen wijzen op een toekomst die *op termijn* geassocieerd kan worden met een voortgaande emancipatie.

Aan de andere kant zijn er ontwikkelingen die dit proces tegenwerken, namelijk de eveneens voortgaande stijging van het onderwijsniveau van de autochtone bevolking en de immigratie van een omvang zoals die in de CBS-prognose verwacht wordt. De combinatie van ontwikkelingen lijkt ertoe te leiden dat in de onderste regionen van het bestand van opgeleiden de etnische minderheden toenemend sterk vertegenwoordigd zijn.

Deze omstandigheid vertaalt zich door naar de toekomstige structuur van de wereld van beroep en arbeid.

4.4 Arbeid

Etnische minderheden en arbeid: factoren van belang

De positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt is slechter dan die van autochtone Nederlanders. Dit komt uit alle rapportages naar voren (zie bijvoorbeeld *Rapportage Minderheden 1996 en 1997*). Die van Surinamers en Antillianen is overigens gunstiger dan die van Turken, Marokkanen en overige allochtonen, welke laatstgenoemde groep merendeels uit asielmigranten bestaat. Tussen 1988 en 1995 vertoont het werkloosheidspercentage van allochtone vrouwen (met uitzondering van die uit de categorie 'overige allochtonen') overigens een daling, die met tien procentpunten sterker is dan die van autochtoon-Nederlandse vrouwen. Het werkloosheidspercentage van Turkse en Marokkaanse mannen blijft in die periode ongeveer gelijk op circa 30% (SCP 1998a, gebaseerd op gegevens van de CBS-Enquête Beroepsbevolking).

Het bovenstaande heeft betrekking op werkloosheid. Over het beroepsniveau kan men overeenkomstige conclusies trekken.

Dit in het algemeen negatief gekleurde beeld ontstaat door de vergelijking met autochtone Nederlanders, tegen de achtergrond van de doelstelling van volledige evenredigheid van arbeidskansen. Bezielt men de ontwikkeling op zichzelf dan is ook een optimistischer conclusie te trekken, zoals het SCP doet op basis van dezelfde cijfers: tussen 1988 en 1996, dus in zeven jaar tijd, werd de werkzame allochtone beroepsbevolking ruim anderhalf maal zo groot en was de allochtone bijdrage aan de groei van de gehele werkzame beroepsbevolking circa 24% (SCP 1998a). Naar snelheid en omvang een opmerkelijk resultaat.

Toch is het goed om met het oog op de toekomst rekening te houden met een aantal omstandigheden van meer of minder langdurige aard die een volledige integratie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt bemoeilijken. Aan de aanbodskant zijn dat inadequate schoolopleidingen, onvoldoende sollicitatievaardigheden en culturele beperkingen van verschillende aard. Aan de vraagkant zijn dat de structuur van de arbeidsmarkt, met name de behoefte aan laaggeschoolden en de daarmee verbonden loonkosten (Van der Zwan en Entzinger 1994), actieve discriminatie van werkgeverszijde en impliciete discriminatie voor zover bij de selectie criteria worden aangelegd die op systematische wijze nadelig uitvallen voor de allochtone gegadigde zonder dat die criteria voor de te vervullen functie van veel belang zijn.

Een ongunstige factor van het grootste belang is de omvang van de immigratie, in zoverre als deze de negatieve karakteristieken van het arbeidsaanbod versterkt.

Toekomstverwachtingen

Evenals bij de verwachte toekomstige ontwikkeling van het onderwijsniveau, wordt ook op het terrein van de arbeid de toekomst van de etnische groepen bepaald door drie processen. In de eerste plaats bestaat de verwachting dat de participatiegraad van allochtonen zal stijgen, onder invloed van

het feit dat een tweede generatie beter opgeleid en ook op andere punten beter aangepast zal zijn aan de eisen die de arbeidsmarkt stelt. In de tweede plaats echter zal een voortgaande immigratie het eerste effect drukken. In de derde plaats tenslotte zal, zo is de verwachting, ook de participatiegraad van de autochtone Nederlanders (met name de vrouwen onder hen) stijgen. Zie in dit verband tabel 4.9 aan het einde van dit hoofdstuk.

Het gecombineerde resultaat van deze elkaar gedeeltelijk tegenwerkende ontwikkelingen, is te zien in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Allochtone beroepsbevolking en participatiegraad allochtonen, 20-64 jaar

	1995	2010			2020		
		DE	GC	EC	DE	GC	EC
	(x 1.000)						
Allochtone beroepsbevolking	424	669	760	811	818	978	1202
	(in %)						
Aandeel allochtonen in beroepsbevolking	7	10	10	11	12	13	16
Participatiegraad autochtonen	65	69	74	72	71	81	77
Participatiegraad allochtonen	53	56	59	62	55	59	62

Bron: CBS en CPB tab. 6.6

Het blijkt dat in alle drie de scenario's de allochtone beroepsbevolking sterk zal toenemen, zowel in absolute aantallen (afhankelijk van het scenario in 2020 twee à drie maal zo groot als in 1995) als proportioneel binnen de gehele Nederlandse beroepsbevolking (van 7 tot 12 à 16% in 2020). Hun participatiegraad echter blijft achter bij die van de autochtone Nederlanders. Het verschil zou in 2020 zelfs groter zijn.

In paragraaf 3.2 werd vastgesteld dat het laagstopgeleide deel van de Nederlandse bevolking steeds sterker een etnisch karakter zal krijgen. Dit gegeven zal zich weerspiegelen op de arbeidsmarkt. Indien men de 'onderkant van de arbeidsmarkt' definieert als samenvallend met mensen die slechts basis- of lager onderwijs hebben gehad, neemt het aandeel allochtonen daarin toe van 12% in 1995 tot 17 à 23% (afhankelijk van het scenario) in 2010 en 20 à 28% in 2020. Neemt men alleen diegenen met een basisschool-opleiding als criterium, dan blijken deze toekomstcijfers nog tweemaal zo hoog te zijn (CBS en CPB 1997, tab. 6.8). Tot slot van deze paragraaf – en daarbij een voorschot nemend op de concluderende paragraaf 4.5 – kan opgemerkt worden dat de belangrijkste toekomstverwachtingen met betrekking tot het onderwijs van etnische groeperingen en die betreffende arbeid, duidelijke parallellen vertonen. Op beide terreinen mag men belangrijke vorderingen verwachten, op beide terreinen worden deze voor een groot deel teniet

gedaan door enerzijds de voortgaande ontwikkeling van de autochtone bevolking en anderzijds de immigratie.

4.5. *Belangrijkste bevindingen*

Het aandeel van de etnische groeperingen binnen de Nederlandse bevolking zal tussen nu en 2015 toenemen. In welke mate dat het geval zal zijn, is afhankelijk van definities en vooronderstellingen: in de hier opgenomen variant gaat het om een groei van circa 70%. Deze groei is voor een belangrijk deel het gevolg van voortgaande immigratie. Het is ook door deze immigratie dat in 2015 nog steeds een groot gedeelte, ongeveer twee derde, tot de zogenoemde eerste generatie immigranten gerekend moet worden. Vanuit een gezichtspunt van integratiekansen is dit niet gunstig te noemen, omdat juist de tweede generatie in het algemeen beter geëquipeerd zal zijn voor de Nederlandse samenleving dan de eerste.

De omvang van de immigratie is mede afhankelijk van het Nederlandse, op termijn misschien Europese, toelatingsbeleid, en van de economische situatie hier te lande. Inderdaad vallen voor verschillende economische scenario's ook de immigratiestromen verschillend uit. De twee gunstige scenario's brengen ook een grotere immigratie met zich mee dan het ongunstige scenario.

Hiermee is een paradox aangegeven: belangrijke voorwaarden voor de integratie van etnische groeperingen als een groeiende werkgelegenheid en kansen op opwaartse mobiliteit, gaan gepaard met een hoge immigratie die een, soms groot deel van het effect weer teniet doet.¹¹

Het geheel van etnische groeperingen zal heterogener van samenstelling worden dan het nu reeds is. Naast de vier grote groepen van nu, Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen, zullen andere op het toneel verschijnen. Behalve de etnische variatie, zal ook de sociale variatie toenemen: in de eerste plaats tussen etnische groeperingen, en in de tweede plaats binnen etnische groeperingen tussen de eerste en de tweede generatie en tussen geslaagde en niet geslaagde individuen.

Categorisering hebben hun administratief en statistisch nut, zij versluieren ook een deel van de werkelijkheid. Zo ook de termen 'allochtoon' of 'etnische groepering'. Zij suggereren een duidelijke afbakening tussen diegenen die er wèl en die er niet toe behoren, terwijl de grenzen in werkelijkheid vloeiender zijn. In de toekomst zal dit in nog sterkere mate het geval zijn. Buiten de 12 à 15% die in 2015 tot het etnische deel van de Nederlandse bevolking gerekend kunnen worden, zullen er nog velen zijn die op een gedeeltelijk etnische herkomst kunnen bogen, nog ongerkend de nakomelingen van de voormalige repatrianten uit Indonesië die helemaal buiten het statistische beeld worden gehouden. Deze op zichzelf triviale waarneming weerlegt het

¹¹ Mede op grond van de gehanteerde vooronderstelling (zie noot 3). Overigens versterkt deze aanname de algemene conclusie, in die zin dat een niet door beleidsmaatregelen afgeremde immigratie, bij ongunstige economische omstandigheden, de integratiekansen van deze immigranten extra verkleint.

beeld van een in wezen autochtone Nederlandse samenleving die op meer of minder eenmalige basis vreemdelingen ontvangt en deze integreert. Zij wijst veeleer op een samenleving in transitie, met een voorlopig aanzienlijke immigratie, op weg naar een steeds grotere etnische complexiteit. Dat deze ontwikkeling ook tot 'een multi-cultureel Nederland' zal leiden, zoals vaak wordt beweerd, is nog maar zeer de vraag. Ook nu, met toch een aanzienlijke immigratie achter de rug, zal men moeite hebben om op het vlak van structuren, opvattingen en gedragingen, basale elementen te vinden, die niet terug te leiden zijn tot 'endogeen-autochtone' ontwikkelingen. Hiermee wordt echter een vraagstuk aangesneden dat het kader van dit basisdocument duidelijk overschrijdt.

Zoals eerder naar voren gebracht, neemt het onderwijs in de problematiek van de etnische groeperingen een centrale en strategische plaats in. Het is de toegang tot actieve deelname aan de arbeidsmarkt en geeft uitzicht op sociale stijging via het beroepsleven. Maar zijn betekenis blijft niet hiertoe beperkt. Voor een volwaardige sociale en politieke participatie aan de Nederlandse samenleving is een bepaalde hoeveelheid kennis van deze samenleving en zijn zekere vaardigheden vereist. Deze verwerft men vooral in het onderwijs.

De uitgangssituatie voor de etnische groeperingen is zowel gemiddeld ongunstig als gevarieerd. De gevarieerdheid komt op rekening van de verschillen tussen Turken en Marokkanen enerzijds en Surinamers en Antillianen anderzijds.

De toekomst die vanuit deze uitgangssituatie vertrekt, lijkt bepaald te worden door drie factoren: de vorderingen die de allochtonen maken en die tot een verhoging van het onderwijsniveau leiden, de zij-instroom van slecht opgeleide nieuwe migranten, en ten slotte de stijging van het onderwijsniveau van de vergelijkingsgroep, namelijk de autochtone Nederlanders. De combinatie van deze drie, naar zal blijken ook op het gebied van de arbeid werkzame factoren, bepaalt de verwachting voor de toekomst.

Deze verwachting houdt een substantiële stijging van het allochtone onderwijsniveau in. Had in 1991 meer dan de helft alleen maar basisonderwijs gevolgd, in 2020 zal dit cijfer liggen tussen de 28 en 32%. Ook aan de bovenkant van de onderwijsladder treedt verbetering op; het aandeel met een middelbare opleiding wordt anderhalf, dat met een hogere opleiding tweemaal zo groot. Al met al een stijging van het gemiddelde en een grotere spreiding over de verschillende niveaus. Stijging en toenemende variatie: deze verwachtingen rechtvaardigen een conclusie dat hier van een emancipatieproces sprake is.

Dit is evenwel de helft van de werkelijkheid. Door de grote toename van hun aantal en door de opwaartse beweging van het autochtone onderwijsniveau, worden de onderste opleidingsniveaus steeds eenzijdiger door allochtonen ingenomen. Waren in 1991 degenen met alleen maar een basisopleiding 'slechts' voor 20% afkomstig uit de etnische groeperingen, in 2020 zou dit percentage liggen tussen 48 en 62%. De weinig opgeleide inwoners van dit land zullen in toenemende mate allochtonen zijn.

Gezien de nauwe verbinding tussen onderwijsniveaus en arbeidsmarktkansen, kan men op het gebied van de arbeid ontwikkelingen verwachten die in

belangrijke mate parallel zullen lopen met wat ten aanzien van het onderwijs is beschreven.

Ook terzake van de arbeid is de uitgangspositie van de etnische groeperingen ongunstig te noemen, die van Turken en Marokkanen in meerdere mate dan die van Surinamers en Antillianen. Dezelfde drie ontwikkelingen werken door in het toekomstresultaat: groei van het aantal allochtonen dat zijn weg op de arbeidsmarkt zal weten te vinden (in 2020 twee à driemaal zo groot als in 1995), welk resultaat doorkruist wordt door een doorgaande immigratie van mensen met merendeels ongunstige arbeidsmarktkansen en een stijging van de participatiegraad van autochtone Nederlanders, onder wie vooral vrouwen.

Het resultaat van deze drie ontwikkelingen is dat de participatiegraad van allochtonen achterblijft bij die van autochtone Nederlanders.

Hierboven is opgemerkt dat in de laagstopgeleide categorieën mensen zich steeds meer allochtonen zullen gaan bevinden. Dit feit heeft zijn weerslag op hun arbeidsmarktpositie. Indien men de ‘onderkant van de arbeidsmarkt’ definieert als samenvallend met mensen die slechts basis- of lager onderwijs hebben gehad, neemt het aandeel allochtonen daarin toe van 12% in 1995 tot 17 à 23% (afhankelijk van het scenario) in 2010 en 20 à 28% in 2020. Neemt men alleen diegenen met een basisschool-opleiding als criterium, dan blijken deze toekomstcijfers nog tweemaal zo hoog te zijn. Zij krijgen een extra betekenis als men rekening houdt met het feit dat allochtonen waarschijnlijk ook in de toekomst niet gelijkmatig over het land verspreid zullen zijn, doch concentraties zullen vertonen in de stedelijke gebieden.

Bij wijze van nabeschouwing kan het volgende opgemerkt worden.

Er bestaan onder deskundigen ruwweg twee verschillende visies op de toekomst van de etnische groeperingen in Nederland: een optimistische en een pessimistische (zie o.m. Veenman 1998). In de optimistische visie voltrekt zich op termijn een emancipatie en een integratie. De voorstanders daarvan wijzen op de reële resultaten die nu reeds zichtbaar zijn, voorts op processen van integratie van migranten in het verleden die tot een bemoedigende einduitkomst hebben geleid. In de pessimistische visie ligt de nadruk op de grote en vrij hardnekkige verschillen in sociale kansen, die eveneens te constateren zijn. In zijn consequentie zou dit leiden tot een grotendeels etnische ‘onderklasse’. Een verwijzing naar de positie van het zwarte bevolkingsdeel in de Verenigde Staten kan zo’n betoog extra kracht verlenen.

Uit het hier gepresenteerde materiaal blijkt dat beide visies reëel zijn. Te zeggen dat de waarheid ergens in het midden ligt, is niet juist: beide visies zijn waar, maar zij belichten een verschillend perspectief. Het optimistische scenario heeft een duidelijk werkelijkheidsgehalte: er treedt een diversificatie binnen de etnische groeperingen op, veel individuen, soms groepen hebben nu al een aanzienlijke sociale stijging doorgemaakt, en niets wijst er op dat dit proces niet voort zou gaan. In de verdere toekomst, die in generaties zou moeten worden afgemeten, zou men terugkijkend wellicht van een geslaagde ontwikkeling kunnen spreken.

Deze redenering ziet echter een zeer belangrijk element over het hoofd, namelijk dat deze ontwikkeling zich zal moeten voltrekken in een moderne staat, geregeerd door democratische politici die aangesproken kunnen worden op publiek waargenomen – en zelfs statistisch geconstateerd – onrecht. Dat deze staat bovendien een verzorgingsstaat is die een grote verantwoordelijkheid voor de welvaart en het welzijn van zijn burgers op zich genomen heeft, versterkt het politieke onbehagen over de aanwezigheid van duidelijk zichtbare kansverschillen ten nadele van medeburgers van etnische herkomst. Men kan geen generaties lang wachten op een integratie die later plaats zal vinden, men maakt zich zorgen over het heden en de nabije toekomst. En daar is, de voorgaande resultaten lieten dat zien, ook reden voor.

Het ontstaan van een aanzienlijke groep mensen met een etnische afkomst, levend op of om het bestaansminimum, veelal wonend in achterstandswijken in de grote steden, levert voor de verzorgingsstaat een ernstig sociaal risico op. Een risico dat tot uitdrukking kan komen in het ontstaan van groeperingen die zich van de Nederlandse samenleving afwenden en van gebieden die als 'no-go-areas' kunnen worden gekwalificeerd. Ook bestaat het gevaar dat het autochtone deel van de bevolking niet meer of in mindere mate bereid zal zijn de kosten te blijven betalen verbonden aan het in stand houden van het sociale gezicht van onze verzorgingsstaat.

Tabel 4.7 Etnische minderheden naar land van herkomst, 1996 en 2015: ruime definitie; middenvariant (x 1.000)

	Eerste generatie		tweede generatie		totaal	
	1996	2015	1996	2015	1996	2015
Turkije	167	184	104	196	272	380
Marokko	141	170	85	185	225	355
Suriname	181	233	101	179	282	412
Ned. Antil + Aruba	62	71	31	58	94	129
Overige arme landen	330	798	130	402	460	1.200
Totaal	881	1.456	451	1.020	1.333	2.476
in % van de Nederlandse bevolking *	5,7	8,7	2,9	6,1	8,6	14,8
Andere landen:						
Indonesië + voormalig Ned. Indië	178	113	263	273	440	386
Oeso-landen	348	423	510	542	849	964

* Bevolkingsprognose 1996, middenvariant
Bron: CBS Allochtonenprognose 1996-2015 (1997)

Tabel 4.8 Potentiële beroepsbevolking naar opleidingsniveau in de drie scenario's

	1995	2010		2020			
	DE	GC	EC	DE	GC	EC	
in % van het totaal							
<i>Niveau</i>							
Basis	16	11	11	11	10	9	10
Lager	28	27	25	25	26	23	24
Middelbaar	38	40	41	40	40	42	41
Hoger	19	22	23	23	24	26	25
<i>Richting</i>							
Algemeen	31	31	26	27	31	25	26
Technisch	23	22	24	23	22	24	23
Economisch	16	17	17	17	18	18	18
Verzorgend	30	30	33	33	29	33	32
totaal (x 1.000 personen)	9428	9847	9864	10027	9541	9674	9998

Bron: CBS en CPB 1997

Tabel 4.9 Participatiegraden naar geslacht, leeftijd en etniciteit

	1995	2010		2020			
		DE	GC	EC	DE	GC	EC
in % van de bevolking							
Mannen							
20-29 jaar	77	74	74	75	75	74	75
30-54 jaar	90	89	91	91	88	90	90
55-64 jaar	39	42	59	56	41	66	58
20-64 jaar	79	76	81	80	74	81	80
Vrouwen							
20-29 jaar	65	69	69	70	70	71	73
30-54 jaar	52	67	72	70	72	82	79
55-64 jaar	13	35	31	25	34	54	41
20-64 jaar	49	58	63	60	63	73	69
Totaal 20-64 jaar	64	67	72	70	68	77	74
Autochtonen	65	69	74	72	71	81	77
Allochtonen	53	56	59	62	55	59	62

Bron: CBS en CPB 1997

Tabel 4.10 Aandeel allochtonen onderkant arbeidsmarkt^a

in % van het totaal	1995	2010			2020		
		DE	GC	EC	DE	GC	EC
<i>Opleidingsniveau</i>							
Basis	24	35	37	45	41	46	57
Lager	8	12	13	15	15	16	20
Basis + lager	12	17	19	23	20	22	28

^a Op basis van de beroepsbevolking.
Bron: CBS en CPB 1997

5 Uitgangspunten voor beleid

5.1 Algemeen

1. In de toekomst zullen er meer groepen zijn, die duurzaam niet of niet volledig geïntegreerd zijn, onder meer bijstandsmoeders, chronisch zieken, gehandicapten en alleenstaande ouderen, vooral oudere vrouwen. Gelet ook op de vraagstelling in de adviesaanvraag beperkt de RMO zich tot etnische groeperingen en het beleid dat op hen betrekking heeft dan wel voor hen van belang is (voorheen minderhedenbeleid genoemd en thans integratiebeleid).
2. De RMO heeft zich de vraag gesteld hoe het Nederlandse minderhedenbeleid het in vergelijkend perspectief met een drietal andere West-Europese landen doet. Uit het onderzoek blijkt dat gemeten aan het criterium 'integratie bevorderend' het Nederlandse minderhedenbeleid het niet opmerkelijk goed en ook niet opmerkelijk slecht doet. Deze kwalificatie kan gedifferentieerd worden:
 - met betrekking tot staatsburgerschap en burgerschapsrechten heeft Nederland vooraan gelopen;
 - met betrekking tot antidiscriminatiewetgeving, met name op economisch gebied, lijkt echter het tegendeel het geval.
3. In West-Europese verzorgingsstaten, zoals zij hier bekeken zijn, bestaat op het vlak van allochtonenbeleid kennelijk maar een geringe speelruimte. Het beleid in de verschillende landen vertoont vooral overeenkomsten. Dit wordt versterkt door enkele algemene trends die overal zichtbaar zijn, te weten:
 - van een op groepen gericht beleid naar een beleid dat zich richt op gebieden;
 - van een centraal beleid naar een lokaal beleid;
 - van een spreidingsbeleid naar een productiebeleid in de volkshuisvesting;
 - de verruiming van politieke rechten; en
 - de nadruk op de economische integratie van de allochtone burger.
4. Een bekend feit, namelijk dat het minderhedenbeleid sterk wordt beïnvloed door de bestaande politiek-sociale structuur van het ontvangende land, wordt ook in dit onderzoek opnieuw bevestigd.
5. De behaalde resultaten met betrekking tot de integratie van etnische minderheden lijken vaak minder een gevolg van gericht minderhedenbeleid dan van een algemeen beleid en vooral van algemene (economische, demografische en culturele) ontwikkelingen.
6. Bij de vormgeving van integratiebeleid dient de overheid rekening te houden met de culturele component.
7. Het overgrote deel van de personen afkomstig uit etnische groeperingen woont geconcentreerd in de vier grote steden.

8. Gelet op de algemene plaatsbepaling van het beleid als niet opmerkelijk goed en niet opmerkelijk slecht, zijn twee reacties mogelijk:

- het is voor de Nederlandse regering/samenleving niet nodig extra inspanningen te verrichten; of
- het Nederlandse integratie bevorderende beleid behoort verder te reiken dan dat van de buurlanden. Daarom zijn extra inspanningen noodzakelijk.

9. Door de grote diversiteit van etnische groeperingen en de verschillen in de aard van de problemen acht de RMO het noodzakelijk bij de vormgeving van het beleid uitdrukkelijk rekening te houden met verschillen die voor een groot deel ook cultureel c.q. religieus bepaald zijn. Maatwerk moet daarbij het uitgangspunt zijn.

5.2 Dimensie 1: deelname aan arbeid en onderwijs

Uitgangspunten

1. Er is sprake van een grote verscheidenheid bij de verschillende etnische groeperingen, die met de tijd zal toenemen. Deze verscheidenheid treedt niet alleen op tussen de verschillende groeperingen, maar ook binnen de afzonderlijke etnische groeperingen. Dat betekent dat in de nabije toekomst de afzonderlijke etnische groeperingen steeds minder gemeenschappelijke kenmerken zullen hebben en dus als groepering sterk wisselend zullen scoren op de vier dimensies van integratie. Bovendien betekent dit dat er op het individuele niveau in toenemende mate sprake is van differentiatie en dat er dus verschillen zijn tussen individuen uit dezelfde etnische groepering. In concreto kan gewezen worden op verschillen tussen groeperingen als Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, verschillen tussen eerste, tweede en derde generatie en verschillen tussen mannen en vrouwen. Verschillen die overigens in combinatie voorkomen.

2. In zijn algemeenheid zal het mensen uit etnische groeperingen steeds beter gaan, omdat het scholingsniveau en de arbeidsparticipatie toenemen. Desalniettemin zal een aanzienlijk deel van hen laaggeschoold zijn en aangewezen zijn op laagbetaalde banen. Zij lopen ook een verhoogd risico op werkloosheid.

3. Door de aanhoudende instroom van migranten neemt het aandeel allochtonen met een opleiding die niet aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt toe. Als gevolg daarvan zijn het vooral mensen met een etnische achtergrond die op een laagbetaalde baan zijn aangewezen.

4. Niet alleen het scholingsniveau van personen uit etnische groeperingen neemt toe, maar ook dat van de autochtonen. Het gevolg daarvan is dat in zijn algemeenheid de etnische groeperingen de bestaande onderwijsachterstand niet inhalen; er is zelfs sprake van een vergroting van de achterstand als gevolg van de continue instroom van nieuwkomers.

5. Niet alleen het onderwijsniveau stijgt, maar ook de behoefte aan hooggekwalificeerd personeel, terwijl tegelijkertijd de behoefte aan laaggekwalificeerd, ongeschoold werk afneemt.

Conclusie

Met betrekking tot arbeid en onderwijs wordt een algemeen doelgroepenbeleid gericht op etnische groeperingen (minderhedenbeleid), gelet op de toenemende differentiatie tussen en binnen deze groeperingen, steeds minder effectief.

Alternatieven daarvoor zijn:

- een algemeen beleid ter bevordering van de werkgelegenheid en verbetering van het algemene onderwijsniveau;
- een algemeen beleid gericht op het bestrijden van achterstanden op gebieden als arbeidsparticipatie en onderwijs (een functioneel beleid);
- een algemeen beleid aangevuld met mogelijkheden voor een individuele benadering (individuele trajectbemiddeling)
- een gebiedsgericht beleid ter bestrijding van achterstanden (Grotestedenbeleid);
- een individuele of groepsgewijze aanpak op lokaal c.q wijkniveau.

Bij de vormgeving van beleidsmaatregelen moet niet alleen aandacht worden besteed aan de culturele component, maar ook aan de schaal waarop getracht wordt burgers te bereiken en te beïnvloeden (associatief individualisme en kleinschalig organiseren).

Beleidsaanbevelingen

- Bij algemene beleidsmaatregelen dient nagegaan te worden wat de effecten zijn voor mensen in de lagere inkomensgroepen, onder wie zich naar verhouding veel mensen bevinden met een etnische afkomst (bijvoorbeeld verlaging van de individuele huursubsidie, minimum loon, bijstandsuitkering).
- Er dient direct begonnen te worden met het inburgersprogramma voor mensen die in Nederland asiel aanvragen. Dit programma zal ertoe moeten leiden dat deze mensen ten minste een startkwalificatie behalen en – zo ze daartoe in staat zijn – een vervolgopleiding volgen die hen beter in staat stelt passend werk te vinden. Deze vervolgopleiding moet, indien enigszins mogelijk, aansluiten bij hun opleiding in het land van herkomst. Daarbij zal gezocht moeten worden naar oplossingen voor de moeizame weg van de erkenning van in het land van herkomst behaalde diploma's, bijvoorbeeld in de vorm van een test van bekwaamheid vooraf.
- Voor nieuwkomers is het van belang dat er, net zoals voor langdurig werklozen, een sluitende aanpak komt waarin naast taal en sociale vaardigheden, geleerd kan worden voor een beroep, stageplaatsen worden geregeld om werkervaring op te doen, en een baan wordt gegarandeerd. Daarvoor is een goede registratie van asielzoekers en degenen die inmiddels een status hebben, noodzakelijk.

- In de studie van Vrijbaan worden voorstellen aangereikt in de richting van verhoging van het onderwijsniveau, het creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het bieden van carrièreperspectief voor mensen met een Melkertbaan.

5.3 Dimensie 2: deelname aan institutionele netwerken

Uitgangspunten

1. Groeperingen die er beter in slagen het publieke leven te beïnvloeden, zijn beter geëmancipeerd en dus beter geïntegreerd. Deze vorm van integratie, die deels is op te vatten als een complement van de eerste dimensie van arbeid en onderwijs, vindt plaats door belangenbehartiging op landelijk niveau, in zelforganisaties, in vertegenwoordiging in besturen van politieke organen, politieke partijen, en maatschappelijke organisaties en religieuze instellingen. Mensen uit etnische groeperingen zijn tot op heden niet tot nauwelijks vertegenwoordigd in landelijke organisaties en maatschappelijke organisaties die overwegend Nederlands van karakter zijn. Op lokaal niveau, met name in de grote steden, zijn zij wel vertegenwoordigd in de gemeenteraden en deelraden.
2. De zelforganisaties van etnische groeperingen zijn weinig invloedrijk, omdat hun belangen verschillen. Een bundeling van krachten treedt nauwelijks op. Zelforganisaties voldoen vaak niet aan de subsidievoorwaarden van rijks- en gemeentelijke overheid. Succesvolle mensen uit deze groeperingen dragen naar verhouding weinig bij aan de invloed van deze organisaties.
3. Vooral de geringe participatie van vrouwen van etnische afkomst aan institutionele netwerken verdient aandacht. Dit geldt sterker voor vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst, dan voor vrouwen uit Suriname, de Nederlandse Antillen en de Molukken. Voor een groot deel zijn deze verschillen terug te voeren tot de religie en de hoogte van het onderwijsniveau.
4. Bij organisaties van etnische groeperingen wordt door de Nederlandse samenleving bijna altijd de vraag gesteld of deze organisatie de groepering vertegenwoordigt.

Conclusie

Gelet op de beperkte deelname van mensen uit etnische groeperingen aan institutionele netwerken lijkt een algemeen doelgroepenbeleid gericht op deze etnische groeperingen in beginsel zinvol. Daarbij moet worden aanvaard dat de etnische groeperingen zich niet laten vangen onder de ene noemer van 'allochtoon'-zijn. Dit wordt onder meer veroorzaakt door migratiegeschiedenis, migratiereden, de tijd dat men in Nederland verblijft, de oriëntatie op het land van herkomst, de taal, de cultuur en de religie. Het beleid mag niet eenzijdig gericht zijn op mensen en organisaties met een etnische achtergrond, maar zich ook moeten uitstrekken tot de 'Nederlandse' organisaties en instituties.

Gelet op de toenemende differentiatie is het effectief rekening te houden met het verschil in ontwikkeling van de groeperingen. Groeperingen of delen daarvan met de grootste achterstand moeten de meeste aandacht krijgen.

Beleidsaanbevelingen

De RMO komt tot de volgende algemene aanbevelingen:

- er dient een algemeen beleid te komen, gericht op de integratie van allochtone burgers en groeperingen binnen bestaande institutionele kaders en netwerken;
- dit beleid dient rekening te houden met verschillen tussen groeperingen of gedeelten daarvan;
- er dient beleid te komen dat zich richt op het inschakelen van succesvolle mensen met een etnische afkomst bij de ontwikkeling van institutionele etnische kaders (individuele trajectbemiddeling).

Enkele praktische aanbevelingen zijn:

- benader succesvolle mensen uit etnische groeperingen voor functies binnen etnische organisaties;
- zet mensen uit etnische groeperingen in de politiek en op het werk niet uitsluitend in voor vraagstukken betreffende minderheden, en spreek hen niet uitsluitend aan op hun etnische afkomst;
- onderzoek waarom zelforganisaties niet voldoen aan de subsidievoorwaarden die op landelijk en/of gemeentelijk niveau worden gesteld. Bezie of deze subsidievoorwaarden aanpassing behoeven;
- maak Nederlandse organisaties ervan bewust dat ze weinig of slecht toegankelijk zijn voor mensen met een etnische achtergrond. In het verlengde daarvan dienen bij mensen met een etnische achtergrond de barrières weggenomen te worden om te participeren in door hen thans als 'wit' ervaren organisaties.

5.4 Dimensie 3: sociale netwerken

Uitgangspunten:

Sociale netwerken kunnen van belang zijn voor het verkrijgen van sociale steun binnen familierelaties in enge en brede zin, en voor contacten met mensen uit de eigen sociale of etnische groepering. Zij kunnen mensen ook een toegang bieden op het verkrijgen van werk, het verwerven van een functie in een organisatie. Niet alle mensen afkomstig uit etnische groeperingen gebruiken hun sociale netwerken op dezelfde manier. Er is dus sprake van differentiatie tussen etnische groeperingen. Vooral Turken en Marokkanen verkeren wat dat betreft in een achterstandspositie, omdat hun sociale netwerken zich in hoofdzaak beperken tot familie en mensen uit hun eigen etnische groepering.

Conclusie

Met betrekking tot de benutting van sociale netwerken is een algemeen doelgroepenbeleid gericht op etnische groeperingen, gelet op de toenemende differentiatie tussen deze groeperingen, minder effectief.

Mogelijke andere benaderingen zijn:

- een algemeen beleid waarin betekenis, verbreding en gebruik van sociale netwerken wordt verduidelijkt;
- een algemeen beleid gericht op het bestrijden van achterstanden bij de opbouw en het benutten van sociale netwerken;
- een algemeen beleid aangevuld met mogelijkheden voor een individuele benadering (individuele trajectbemiddeling)
- een specifieke doelgroep benadering.

Beleidsaanbevelingen

De RMO beveelt het volgende aan:

- mensen van etnische afkomst dienen actief betrokken te worden bij overleg op de werkvloer;
- bevorderd dient te worden dat bij zelforganisaties beschikbare middelen worden ingezet voor deskundigheidsbevordering van professioneel en vrijwillig kader;
- interculturele bijeenkomsten dienen bevorderd te worden, onder meer door middel van subsidie waardoor de contacten tot stand komen tussen mensen uit verschillende etnische groeperingen, onder wie de autochtonen.

5.5 Dimensie 4: zorgzelfstandigheid

Uitgangspunten

1. Op dit moment is nog niet veel zicht op het aantal gehandicapten en chronisch zieken onder allochtonen.
2. Over de gezondheidstoestand van mensen uit etnische groeperingen is weinig bekend. Van de oudere Turken is wel bekend dat de gezondheidstoestand slechter is. Ook blijken er meer kinderen uit etnische groeperingen in het eerste levensjaar te sterven.
3. Het aantal ouderen met een etnische afkomst neemt in de komende jaren aanzienlijk toe. Het gevolg daarvan is dat door hen in toenemende mate een beroep op zorg zal worden gedaan.
4. De informele zorg is bij de meeste etnische groeperingen aanwezig en is veelal cultureel sterker verankerd dan bij autochtonen. Door het verblijf in Nederland zal in de loop der tijd de omvang en intensiteit van de informele zorg steeds meer gaan lijken op de Nederlandse.

Conclusie

Het is nu nog te vroeg om uitspraken te doen over zorgafhankelijkheid van mensen uit etnische groeperingen.

Beleidsaanbevelingen

De RMO beveelt het volgende aan:

- de gezondheidstoestand van mensen uit etnische groeperingen dient onderzocht te worden. Daarbij dient hun economische status uitdrukkelijk meegewogen te worden, gelet op bestaand onderzoek naar economische gezondheidsverschillen;
- eveneens dient onderzoek verricht te worden naar de ontwikkeling van informele zorg bij etnische groeperingen;
- voorlichting aan etnische groeperingen is noodzakelijk om afhankelijkheid van zorgvoorzieningen te voorkomen en inzicht te bieden in het Nederlandse zorgsysteem. Daarbij kan per etnische groepering wellicht een relatie gelegd worden met het zorgsysteem in het land van herkomst.

6 Conclusies

Uit de internationale vergelijking van het beleid ten aanzien van etnische groepen blijkt dat er twee gemeenschappelijke tendensen zijn. Ten eerste is er overal sprake van een verbreding van de toegang tot burger- en sociale rechten, en in mindere mate ook tot het staatsburgerschap. Op het punt van de verblijfsstatus en het staatsburgerschap heeft het beleid in Duitsland de meeste uitsluitingseffecten. Ten tweede wordt er groter gewicht gegeven aan beleidsmaatregelen gericht op economische incorporatie van migranten. Hieraan liggen de sociale problemen ten grondslag die de blijvende hoge werkloosheid onder minderheden voortbrengt en de verwachting dat deze de cohesie van de samenleving bedreigen.

Nederland kan leren van het buitenland op het vlak van de antidiscriminatie-wetgeving en de institutionele ondersteuning voor de effectuering ervan met name op de arbeidsmarkt zoals dat in Groot-Brittannië gebeurt. Daarbij gaat het vooral om de gegroeide gevoeligheid voor vormen van directe en indirecte discriminatie bij personen en organisaties op het maatschappelijk middenveld en in de markt.

Op het domein van de politiek en het maatschappelijk middenveld, waaronder de zelforganisaties, kan er, parallel aan het aantreden van de tweede generatie, in alle landen een groeiende participatie van minderheden worden geconstateerd. Dit hangt samen met verbeterde participatiekansen van deze tweede generatie op andere maatschappelijke terreinen, hun verbeterde verblijfs- en burgerrechten, en daarmee samenhangend hun mogelijkheden om soms ook (passief en actief) electoraal te participeren. Daarnaast hebben zich met name op lokaal niveau op initiatief van overheden overleg- en inspraakstructuren ontwikkeld.

Uit deze internationale studie blijkt dat Nederland het niet geweldig goed doet, maar ook niet bijzonder slecht.

Als de blik uitsluitend op Nederland wordt gericht, dan blijkt het minderhedenbeleid, dat inmiddels is omgedoopt tot integratiebeleid, steeds vaker geschoven te zijn onder de noemer van achterstandsbeleid dat vooral in de grote steden wordt gevoerd. De etnische component in de problematiek van de achterstandswijken moet meer aandacht krijgen.

Om een evenredige arbeidsdeelname van mensen uit etnische groeperingen te bewerkstelligen gaan de gedachten uit naar een certificering van bedrijven, 'contract compliance', en naar het stimuleren van werkgevers om allochtonen evenredig over de verschillende lagen van het bedrijf te verdelen. Daarnaast zou het allochtonen-perspectief structureel binnen bedrijven moeten worden verankerd via een ondernemings- en opleidingsplan en de vertegenwoordiging in de ondernemingsraad.

Voorkomen moet worden dat kinderen al bij de start een onderwijsachterstand hebben; een achterstand die veelal moeilijk in te halen blijkt te zijn. De Nederlandse samenleving zal zich er in toenemende mate bewust van moeten zijn dat allochtonen de impliciete Nederlandse waarden anders

beleven, zoals zelfredzaamheid, mondigheid, nee durven zeggen tegen een meerdere. Voorkomen moet worden dat zij het slachtoffer worden van impliciete discriminatie. Voorlichting, verbetering van de beeldvorming en verhoging van de gevoeligheid bij werkgevers zijn daarvoor geëigende instrumenten. Zelforganisaties functioneren wegens gebrek aan bestuurlijke kwaliteit vaak slecht. Daarmee is hun positie als gesprekspartner van de lokale of landelijke overheid kwetsbaar. Versterking van die kwaliteit is nodig door professioneel en vrijwillig kader te scholen.

Daarnaast moeten mensen uit etnische groeperingen in toenemende mate worden gestimuleerd deel te nemen aan vrijwilligersactiviteiten zoals bij sportverenigingen, kerken en maatschappelijke dienstverlening, zowel op uitvoerend als op bestuurlijk niveau. Om dit te bereiken moet geïnvesteerd worden in etnische en in autochtone organisaties.

Het integratieproces blijkt bij vluchtelingen vaak moeilijk te verlopen. Factoren die hierop van invloed zijn, zijn onder meer het niet-beheersen van de Nederlandse taal, het ontbreken van vaardigheden voor deelname aan en kennis van de Nederlandse samenleving, het tekort aan direct toepasbare kwalificaties en relevante werkervaring, de lange werkloosheidsduur, de risicovolle gezondheidssituatie, belemmeringen samenhangend met de rechtspositie, dreigend sociaal isolement/sociale uitsluiting, het ontbreken van een (effectief sociaal) netwerk, als gevolg van leeftijd 'zij-instromer' van het onderwijs, en de hoge verwachtingen van de kansen in Nederland, samenhangend met een sterke motivatie.

Mede op grond op CBS/CPB-prognoses komt naar voren dat het aandeel allochtonen in een achterstandspositie aanzienlijk zal toenemen, namelijk van bijna 8% in 1995 tot – afhankelijk van de economische groei – 12,2% en 14,5% in 2015. In aantallen gaat het om een groei van ruim één miljoen in 1995 naar ruim twee miljoen in 2015. Het overgrote deel daarvan zal gehuisvest zijn in de grote steden in het westen van het land. In 2015 zal nog steeds twee derde van hen tot de eerste generatie behoren en zal 62% laaggeschoold zijn.

Het gevolg is dat in 2015 een zeer vergaande etnisering van de werkloosheid en een concentratie van maatschappelijke achterstand bij etnische groeperingen optreedt, vooral in de grote steden. Dat impliceert op de langere termijn een serieus sociaal risico. Het is namelijk niet zonder meer vanzelfsprekend dat etnische groeperingen die situatie blijven accepteren en dat de autochtone bevolking de noodzakelijke solidariteit blijft opbrengen.

Om dit sociale risico te vermijden, lijkt een versterking van de allochtone factor in de Nederlandse samenleving de enige weg. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren binnen de bestaande gremia in de samenleving, ook die waar sociaal-economische aangelegenheden centraal staan, en binnen organisaties die veelal door autochtonen worden gedomineerd. Gedoeld wordt onder meer op organisaties op het terrein van huisvesting, onderwijs, zorg en

maatschappelijke dienstverlening. Het gaat daarbij om het inschakelen van allochtoon personeel en van allochtone vrijwilligers.

Een andere weg kan zijn mensen uit etnische groeperingen te stimuleren organisaties tot stand te brengen en deze mensen daarbij te ondersteunen. De Raad denkt daarbij aan een grote diversiteit van organisaties, niet alleen op het gebied van belangenvertegenwoording, maar ook op de gebieden volkshuisvesting, onderwijs, zorg en maatschappelijke dienstverlening. Dit type organisaties zal beter tegemoet kunnen komen aan de wensen en behoeften van de eigen groepering.

Deze weg lijkt haaks te staan op de ontzuiling die de afgelopen decennia in de Nederlandse samenleving is opgetreden. De RMO neemt een zekere zuilvorming voor lief. Voorop staat dat door dergelijke organisaties de mensen uit etnische groeperingen zo veel als mogelijk zelf en in hun naaste omgeving problemen waarmee zij te maken krijgen, kunnen oplossen. Verder dienen er kanalen te worden geopend om met specifiek beleid door rijks- en/of lokale overheid maatwerk aan de grote verscheidenheid van etnische groeperingen te kunnen bieden.

Literatuurlijst

Bruijn, J. de (1997), *Zorg als sociaal probleem*. In: K. Schuyt (red): *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

CPB (1996), *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CBS (1997), *Allochtonen in Nederland 1997*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (1997a), *Statistisch jaarboek 1997*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (1997b), *Maandstatistiek van de bevolking*, Januari 1997. Den Haag: SDU.

CBS (1997c), *Maandstatistiek van de bevolking*, Februari 1997. Den Haag: SDU.

CBS (1997d), *Maandstatistiek van de bevolking*, Maart 1997. Den Haag: SDU.

CBS (1998), *Allochtonen in Nederland 1998*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (1998a), *Sociaal-Economische Maandstatistiek*. Juli 1998. Den Haag: SDU.

CBS en CPB (1997), *Bevolking en arbeidsaanbod. Drie scenario's tot 2020*. Den Haag: SDU.

Dagevos, J. (1998), *Begrensde mobiliteit. Over allochtone werkenden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.

Dagevos, J.M., Martens, E.P. en Veenman, J. (1996), *Scheef verdeeld. Minderheden en hun maatschappelijke positie*. Assen: Van Gorcum.

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

Engbersen, G., Vrooman, J.C. en Snel, E. (1997), *De kwetsbaren. Tweede jaar-rapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: UAP.

Entzinger, H.B. (1998), *Immigratie en de multi-etnische samenleving*. (ongepubliceerde notitie).

Donner, J.P.H. (1991), Schengen en het vreemdelingenbeleid. In *Delikt en Delikwent*, 1991, jrg. 21, pp. 731-747.

Doorn, J.A.A. van (1959), Verklarend register van sociologische termen. In *Het sociale leven in al zijn facetten: sleutel tot de moderne maatschappelijke problematiek*, deel III, S.J. Groenman e.a. (red.). Assen: Van Gorkum.

Duyvendak, W.G.J. (1997), *Het belang van derden; Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.

Federatie Opvang (1996), *Maatschappelijke opvang in cijfers: 1996*. Utrecht: Federatie opvang.

Gowricharn, R. (1998), *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*, Utrecht: Forum.

Giuseppin, P.R. en Jansen, W.A.M. (1997), *Het akkoord van Schengen en vreemdelingen: een ongecontroleerde grens tussen recht en beleid?* Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.

Hoogerwerf, A. (1998), Etnische minderheden en politieke elites. In: *Openbaar bestuur*, 1998, nr. 8:14-17.

Imhoff, E. van (1994), *Regionale prognose bevolking van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse afkomst 1992-2000*. Den Haag: NIDI.

ISEO-concept Tussenrapport (1997), *De sociaal-economische positie van Chinezen In Nederland*. (nog niet door opdrachtgever aanvaard).

Knipscheer, C.P.M. (ed.) (1995), *Living arrangements and social networks of older adults*. Amsterdam: VU university press.

LBV (Landelijk Bureau Vrouwenvak scholen) (1997), *Investeren in bijstandsvrouwen. Toelatingstrajecten Alleenstaande ouders in de Bijstand*. Utrecht: Landelijk Bureau Vrouwenvak scholen.

Lindo, F. e.a. (1997), *Op zoek naar eigen kracht; Vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden*. Rijswijk: RMO.

Martens, E.P. (1995), *Minderheden in beeld. Kerncijfers uit de survey Sociale Positie en Voorzieningsgebruik Allochtonen 1994*. Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994), *Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden*. Tweede Kamer 1993-1994, 23684, nr. 2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998), *Jaaroverzicht Integratiebeleid etnische groepen 1999*. Tweede Kamer, 1988-1999, 26210, nrs. 1-2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie (1997), *Terugkeerbeleid*. Tweede Kamer 1996-1997, 25386, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995), *Gezond en Wel, het kader van het volksgezondheidsbeleid 1995-1998*. Tweede Kamer 1995-1996, 24126, nr. 2. Den Haag: SDU.

NCCZ (1994a), *Chronisch zieken aan zet: tussenbalans chronisch-ziekenbeleid (1991-1994)*. Zoetermeer: Nationale Commissie Chronisch Zieken.

NCCZ (1994b), *Werk op maat: advies arbeidsmarktpositie van mensen met chronische gezondheidsproblemen*. Zoetermeer: Nationale Commissie Chronisch Zieken.

Overbekking, J. (1994), *Woonwagenbeleid, 20 jaar later halverwege: een evaluatie van het sinds 1975 gevoerde beleid*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

ROB (1998), *Illegale blijvers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

RMO (1997), *Werkprogramma 1998*. Den Haag: SDU.

RMO (1997). *Sociale cohesie. Verkenning van het begrip*. Literatuuronderzoek. (intern rapport).

RMO (1997a), *Vereenzaming in de samenleving*. Den Haag: SDU.

RMO (1997b), *Op zoek naar eigen kracht. Vrijwilligerswerk en burgerschap over minderheden*. Den Haag: SDU.

Schuyt, C.J.M (1997), Naar een multistructurele samenleving. In *Justitiële verkenningen*, 6: 61-72.

SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1995), *Sociale atlas van de vrouw. Deel 3*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1996a), *Sociaal Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1996b), *Rapportage gehandicapten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997a), *Het gezinsrapport 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997b), *Sociale atlas van de vrouw. Deel 4*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997c), *Rapportage gehandicapten 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997d), *Armoedemonitor 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.

SCP (1997e), *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997f), *Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1997g), *Sociale en Culturele Verkenningen 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1998a), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1998b), *Sociale en Culturele Verkenningen 1998*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Smeets, H.M.A.G., Martens, E.P. en Veenman, J. (1997), *Jaarboek Minderheden*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Stuurgroep PBB (1998), *Programmabeschrijving Maatschappelijke Participatie, binding en betrokkenheid*.

TWCM (Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid) (1995), *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans; Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*, Amsterdam: UvA.

Veenman, J. (1994), *Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veenman, J. (1995), *Integratie in het onderwijs*. In: Engbersen, G. en Gabriëls, R. (red.) (1995), *Sferen van integratie: Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Veenman, J. (1998), *Rotterdam in kleur. De toekomst van een multi-etnische samenleving*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Vermeulen, H. en Penninx, R. (red.) (1994), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

VluchtelingenWerk (1997), *Basisinformatie VluchtelingenWerk 1997*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk (1997a), *Het vluchtelingenbeleid vanuit een ander perspectief: een eerste verkenning*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

VluchtelingenWerk (1997b), *Nota vluchtelingen en integratie*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

WRR (1996), *Tweedeling in perspectief*. Den Haag: SDU.

Zwan, A. van der en Entzinger, H.B. (1994), *Beleidsopvolging minderhendebat; advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*. Den Haag: SDU.

