

Bronnenonderzoek Integratiebeleid Verwey-Jonker Instituut

Samenvatting en conclusies

- Welk integratiebeleid kende Nederland in de afgelopen 30 jaar?
- Wat waren de doelstellingen en resultaten van dit beleid op de deelterreinen werk & inkomen, onderwijs, wonen, sport en recreëren?
- Is er sprake geweest van samenhang en consistentie in het integratiebeleid, zoals dat op deze deelterreinen invloed heeft gehad?
- In hoeverre is dit beleid, gegeven de doelstellingen, als succesvol te kwalificeren?

Dit waren de hoofdvragen van het bronnenonderzoek, dat door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid is uitgevoerd. De bestudering van de dossiers heeft geresulteerd in een omvangrijk rapport dat uit twee delen bestaat.

1. De hoofdmoot bestaat uit een beschrijving van het algemene en het op de deelterreinen gevoerde integratiebeleid, en van de behaalde resultaten. Deze beschrijving is gebaseerd op de belangrijkste beleidsdocumenten en (effectiviteits)onderzoeken.
2. In een afzonderlijk deelrapport wordt op basis van de dossierstudie ingegaan op de vraag naar de consistentie, samenhang en succes van het integratiebeleid.

Een constatering vooraf is dat de behaalde resultaten, of het gebrek daaraan, feitelijk moeilijk tot het gevoerde integratiebeleid te herleiden zijn. Een reden hiervoor is het lang ontbreken van een systematische lijn tussen doelstellingen, instrumenten, verwachte resultaten en meting daarvan. Pas de laatste jaren heeft onderzoek naar de effectiviteit van het beleid meer aandacht gekregen. Evenzeer van belang is dat invloeden van het *algemene* beleid, zoals de inrichting van het onderwijsstelsel, en van de beleidscontext, zoals de economische conjunctuur, veelal zwaarder hebben gewogen dan het integratiebeleid op zich.

Verder zijn de sturingsmogelijkheden vanuit de centrale overheid afgenomen door de decentralisatie naar het regionale en lokale niveau.

Bovendien gold altijd al dat de overheid weinig zeggenschap heeft over de functionele partners, bijvoorbeeld bedrijven of woningbouwcorporaties. Niettemin zijn die van groot belang voor het verwezenlijken van de doelstellingen.

Tenslotte hebben specifieke maatregelen slechts een bescheiden plaats ingenomen in het geheel van het (achterstands)beleid op het gebied van inkomen, werk, onderwijs en wonen. Daarbij valt op dat de doelstellingen vaak ruim en ambitieus geformuleerd waren; de beoogde maatregelen waren daarmee veelal niet in evenwicht.

Een eerste bevinding, die enigszins indruist tegen de bestaande beeldvorming over het in het verleden gevoerde beleid, is dat de integratie van allochtonen met name vanaf de jaren tachtig permanent aandacht heeft gehad in de politieke arena. Naast hun maatschappelijke positie en de verhouding tussen immigratie en integratie, zijn daarbij ook onderwerpen als culturele inpassing, interetnische verhoudingen en de matige effectiviteit van het beleid regelmatig voor het voetlicht gekomen.

Minder geldt dat voor heikele kwesties die tegenwoordig het politieke debat domineren, zoals de anti-integratieve tendens in bepaalde moslimkringen, de onvrede onder autochtonen en het groeiende sociale ongemak in de stedelijke concentratiewijken.

Er is bij tijd en wijle in bedekte termen in de debatten en beleidsnota's op deze kwesties gezinspeeld, maar tot een concrete aanpak kwam het niet. Het thema van segregatie op scholen en in wijken kwam wel regelmatig ter sprake, maar gedurende (bijna) de hele periode heeft de landelijke politiek benadrukt dat de oplossing hiervan lag in algemeen beleid, en niet in spreidingsbeleid. Pas de laatste jaren zijn de genoemde thema's meer de boventoon gaan voeren.

In de bronnenstudie zijn de resultaten op het gebied van integratie niet beoordeeld in het licht van de recentere beleidsperspectieven. Conform de opdracht van de Tijdelijke Commissie zijn de resultaten in de eerste plaats afgemeten aan de doelstellingen van het integratiebeleid zoals die in de loop der jaren zeventig, tachtig en negentig van beleidswege zijn geformuleerd.

Wat het integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar betreft vertoont het overheidsbeleid deels consistentie, maar deels ook grote verschuivingen in de gestelde doelen. De grootste mate van consistentie is te zien in het streven van de overheid naar evenredigheid in de sociaal-economische positie van nieuwkomers en hun nazaten, vergeleken met die van autochtone Nederlanders. Voor de rijksgenoten gold dit vanaf de jaren zeventig en voor de arbeidsmigranten uit landen als Turkije en Marokko sinds de jaren tachtig. In hun geval werd aanvankelijk vastgehouden aan het uitgangspunt van een tijdelijk verblijf in Nederland, en was het beleid vooral gericht op cultuurbehoud met het oog op een soepele terugkeer.

In het begin van de jaren tachtig, toen onderkend werd dat migranten zouden blijven, ontstond een tweesporenbeleid: naast integratie in sociaal-economische zin werd ook ondersteuning van de identiteitsontwikkeling en van groepsgewijze emancipatie nagestreefd. Een tweede ommekeer liet niet lang op zich wachten. Vanaf het midden van de jaren tachtig verdween het doel van identiteitsondersteuning naar de achtergrond. De categoriale welzijnsvoorzieningen, die vanaf de jaren zeventig in het leven waren geroepen, werden geleidelijk afgebouwd, waarbij alleen hun steunfunctie voor zelforganisaties en voor de overheid bleef gehandhaafd. Zelforganisaties werden in het vervolg gesubsidieerd onder de voorwaarde dat zij integratie van hun achterban als een van hun doelstellingen hadden. Van het identiteitsdoel is evenwel nooit helemaal afstand genomen, mede onder verwijzing naar het wettelijke recht op zelforganisatie. Zelforganisaties werden door de overheid ook in toenemende mate gezien als gesprekspartner en als brug tussen etnische groepen en 'de meerderheid'.

Niettemin werd met het oog op de hardnekkigheid van de sociaal-economische achterstand van allochtonen vanaf het midden van de jaren tachtig toenemend ingezet op individuele emancipatie. Het tegengaan van zorgafhankelijkheid, door activering en het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid, golden hiervoor steeds meer als de geëigende weg. In dezelfde periode dat het doel van identiteitsondersteuning aan kracht verloor, won de idee terrein dat sociaal-culturele aanpassing nodig was wilde de sociaal-economische ongelijkheid zich niet nog generaties lang voortzetten. Daarbij had de overheid aanvankelijk vooral de jeugd voor ogen. Waar extra faciliteiten in het onderwijs voorheen ongedifferentieerder werden ingezet, met name door klassenverkleining, ontstond een methodischer inzet van middelen gericht op Nederlands als tweede taal en op voor- en vroegschoolse beleid. Vanaf de jaren negentig werd het achterstandenbeleid verder aangevuld met inburgeringsbeleid voor nieuwkomers. In de late jaren negentig is dit beleid ook gericht op oudkomers met (taal)achterstanden en kreeg het een meer verplichtend karakter. In de laatste jaren is het idee van groepsemancipatie op identiteitsbasis definitief verlaten en is cultuurbehoud steeds meer gaan gelden als risico voor integratie en voor sociale cohesie. Daarnaast vormt het zwarter worden van wijken en scholen een steeds groter bron van zorg.

Alle resultaten op de deelterreinen in ogenschouw nemend, concluderen de auteurs dat de doelstellingen van de opeenvolgende regeringen met betrekking tot het opheffen van sociaal-economische achterstanden in behoorlijke mate gerealiseerd zijn.

Dit geldt vooral op het terrein van het onderwijs; voor het wonen en vooral werken zijn de evenredigheidsdoelstellingen minder gehaald. Dat in het rapport niettemin gesproken wordt van een redelijk succes houdt verband met de sleutelfunctie van het onderwijs: succes op dit terrein opent de weg naar (beter) werk en inkomen, hetgeen weer een voorwaarde is gebleken voor verbetering van de woonsituatie. Verhuizen naar meer kansrijke wijken heeft zowel bij de overheid als bij allochtonen zelf de voorkeur, maar de mogelijkheden daartoe zijn primair afhankelijk van hun sociaal-economische positie.

Op het terrein van de sociaal-culturele integratie is een uitspraak over doelrealisatie feitelijk niet goed te doen. De reden daarvoor is dat de doelstellingen door de tijd heen sterk zijn veranderd, van identiteitsbehoud tot juist het afzweren daarvan.

Samenvattend blijkt de uitspraak in de motie-Marijnissen dat de integratie nog onvoldoende geslaagd is, deels correct te zijn. In sociaal-economisch opzicht is er zeker vooruitgang geboekt, maar op belangrijke terreinen duurt de achterstand nog voort. In sociaal-cultureel opzicht is van resultaten minder sprake, al moet daar meteen bij worden gezegd: afgemeten aan pas recent scherper gestelde doelstellingen.

Dat er, vooral op sociaal-economisch terrein, inmiddels meer evenredigheid is, wil bepaald niet zeggen dat 'de' integratie is geslaagd. De kwesties die in het huidige politieke en maatschappelijke debat worden aangesneden illustreren dat maar al te duidelijk. Deze kwesties vielen buiten het bestek van het door het Verwey-Jonker Instituut uitgevoerde bronnenonderzoek, omdat ze voorheen geen specifiek onderwerp van integratiebeleid hebben gevormd.

Op grond van dit bronnenonderzoek en in het licht van de recente politieke discussie rijst wel de vraag in hoeverre in het verleden wel de *juiste* doelen zijn geformuleerd. Met de wijsheid van het heden kan dan worden geconstateerd dat het integratiebeleid een zekere eenzijdigheid heeft gekend omdat belangrijke dilemma's rondom het multicultureel samenleven, en met name de autochtone onvrede daarover ("onze wijken veranderen razendsnel maar de politieke aandacht gaat naar migranten uit"), in 's lands vergaderzaal onvoldoende hebben doorgeklonken. In die zin kent de multiculturele samenleving onmiskenbaar grote problemen. Om het samenleven in straten, wijken, fabrieken, kantoren, disco's en schoollokalen te verbeteren is er nog een lange weg te gaan. Daarbij verdienen de verhouding tussen enerzijds specifiek beleid gericht op het bestrijden van achterstanden (onder allochtonen én autochtonen) en anderzijds specifieke effecten van algemeen beleid zeker nadere overweging.

Deze samenvatting is gebaseerd op het rapport *Bronnenonderzoek Integratiebeleid* (2003). Auteurs: Dr. Rally Rijkschroeff, Dr. Jan Willem Duyvendak, Dr. Trees Pels. Uitgave: Verwey-Jonker Instituut, Utrecht. Zie ook www.verwey-jonker.nl, publicaties, overige projecten 2003 en 2004.