



Het aanvullende bronnenonderzoek is tussen 1 juni 2003 en 28 oktober 2003 uitgevoerd door een onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut onder leiding van dr. R. Rijkschroeff en verder bestaande uit dr. T. Pels, drs. M. de Gruijter, drs. H.J. van Daal, drs. G. Weijers, drs. C. Petit van het Verwey-Jonker Instituut en prof. dr. J.W. Duyvendak van de Universiteit van Amsterdam, aangevuld met drs. W. van der Laan Bouma-Doff en prof. dr. J. Veenman van de Erasmus Universiteit Rotterdam (die de beschouwing over (on)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen hebben opgesteld).

## Aanvullende bronnenstudies

### Samenvatting

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)

[www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

19 januari 2004

In het voorjaar van 2003 bracht het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, een bronnenonderzoek uit naar het integratiebeleid zoals dat vanaf de jaren zeventig in Nederland is gevoerd. Op grond van de bestudering van de dossiers is een uitvoerige beschrijving gegeven van het algemene integratiebeleid, van het op de deelterreinen gevoerde integratiebeleid en van de behaalde resultaten. Tevens is ingegaan op de vraag naar de consistentie, samenhang en succes van het integratiebeleid. (Een samenvatting van het Bronnenonderzoek is te downloaden van [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl), Publicaties, Overige activiteiten en projecten, 2004.)

In het najaar van 2003 volgden op verzoek van de Tijdelijke Commissie vier aanvullende bronnenonderzoeken naar:

1. Ontwikkelingen van de afgelopen vier jaar op het terrein van de onderwijs-, arbeidsmarkt- en inkomenspositie van allochtonen.
2. De emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes.
3. Doel en samenhang van het integratiebeleid op het terrein van onderwijs.
4. Organisaties van en voor minderheden.

De studies omvatten aanvullende overzichten van het gevoerde (integratie)beleid en schetsen de ontwikkelingen op deze deelterreinen. In het volgende worden de belangrijkste bevindingen van deze aanvullende bronnenstudies samengevat.

#### *Deelstudie 1. (On)evenredigheid qua onderwijs, arbeid en inkomen (1998-2002)*

Zoals uit het Bronnenonderzoek naar voren kwam, vormt de lange termijnhoofddoelstelling van het integratiebeleid het bereiken van *evenredigheid* in de positie van allochtonen in de kerninstituties van de samenleving: behalen allochtonen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en qua inkomen dezelfde positie als autochtone Nederlanders met vergelijkbare achtergrondkenmerken? Op grond van analyses op databestanden uit 1994 en 1998 werd geconcludeerd dat hiervan nog op geen van deze terreinen sprake was, maar wel van een tendens in die richting. Medio 2003 zijn nieuwe survey-gegevens uit 2002 beschikbaar gekomen, opnieuw over de vier grootste allochtone bevolkingsgroepen, te weten Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/Arubanen en een autochtone vergelijkingsgroep. In deze aanvullende bronnenstudie zijn de betreffende data geanalyseerd om ook de nieuwste ontwikkelingen zichtbaar te kunnen maken. De *onderwijspositie* van allochtonen laat ook in 2002 nog steeds een achterstand zien, waarbij de Mediterraneanen er slechter voorstaan dan de Caribische groepen. Bij correctie voor relevante achtergrondkenmerken is het beeld echter aanzienlijk gunstiger. Voor de Caribische 15 tot 65-jarigen geldt evenredigheid. Voor de Mediterrane groepen geldt dit nog

niet, maar wel zijn de ontwikkelingen onder de 15 tot 30-jarigen bemoedigend, vooral bij de Marokkanen: zij hebben bijna het punt van evenredigheid bereikt. Voorts blijken jongeren van de tweede generatie nog weer beter te presteren dan de totale categorie allochtone jongeren. Van vrijwel alle groepen heeft de tweede generatie evenredigheid gerealiseerd. De enige uitzondering vormen de Antillianen/Arubanen: de tweede generatie doet het naar verhouding minder goed dan de groep als geheel en is de afgelopen jaren zelfs verder weggeraakt van evenredigheid. Een eerste indicator voor de *arbeidsmarktpositie* vormt het werkloosheidsniveau. Het beeld is hier overwegend positief. Allochtonen kennen nog steeds een hogere werkloosheid dan autochtonen, maar dit is in belangrijke mate terug te voeren op hun lagere opleidingsniveau. Er is, met andere woorden, in het algemeen sprake van evenredigheid. Dit geldt (nog) niet voor de Turken en de Antillianen/Arubanen in de categorie 15-65-jarigen. Opvallender is nog de uitzonderingspositie van de Surinaamse jongeren tussen 15 en 30 jaar, waarbij de tweede generatie het zelfs nog slechter doet dan de totale groep.

Wat de tweede indicator betreft, het *functieniveau* van de werkenden, komen Mediterraneanen het slechtst uit de vergelijking. De Caribische groepen nemen een tussenpositie in vergeleken met autochtonen enerzijds en Mediterraneanen anderzijds. Bij de tweede generatie zijn de onderlinge verschillen geringer en kan van evenredigheid worden gesproken. Bij de jongeren tussen 15 en 30 jaar is dit doel alleen in het geval van de Turken niet gehaald. Hetzelfde geldt voor de totale bevolking van 15 tot 65 jaar, waarbij de Turken opnieuw achterblijven, terwijl de Marokkanen het relatief goed doen. De bevindingen over het *netto uurloon* komen niet overeen met die betreffende het functieniveau. Er blijkt namelijk geen sprake te zijn van evenredigheid, terwijl bovendien uitsluitend negatieve ontwikkelingen kunnen worden geconstateerd. Deze ongunstige uitkomsten gelden voor alle bevolkingsgroepen binnen alle onderzochte categorieën. Tenslotte kan uit een verkennende analyse naar *uitkeringsafhankelijkheid* worden opgemaakt dat de totale populatie allochtonen nog geen evenredigheid heeft bereikt (zij zijn met andere woorden meer dan evenredig afhankelijk van een uitkering). Bij de jongeren tussen 15 en 30 jaar, en vooral de tweede generatie, is wel evenredigheid gehaald, waarbij de Marokkanen opnieuw opvallen door de vooruitgang die zij hebben geboekt. Al met al kan geconstateerd worden dat de evenredigheidsdoelstelling dichterbij is gekomen. Zoals ook in de rapportage van het Bronnenonderzoek, 2003 is gesteld, is deze voorspoedige ontwikkeling niet rechtstreeks aan het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid toe te schrijven, omdat vele factoren meegespeeld hebben. Voor wat de arbeidsmarktpositie betreft moet hierbij - naast de inspanningen van migranten zelf - vooral de hoogconjunctuur genoemd worden. Dat het beleid, zeker ten aanzien van het onderwijs, mede van invloed is geweest lijkt niettemin waarschijnlijk.

### *Deelstudie 2. Emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes*

In deze aanvullende studie stond de vraag centraal hoe de sociaal-economische en sociaal-culturele emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes zich ontwikkeld heeft, vergeleken met die van hun autochtone seksegenoten. Als belangrijkste indicatoren golden daarbij hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en vorderingen op het terrein van individualisering en man-vrouw verhoudingen. In de *onderwijspositie* van allochtone vrouwen is in de loop der jaren verbetering gekomen. Aanvan-

kelijk hebben die zich echter nog niet vertaald in *convergentie* in de positie van allochtone mannen en vrouwen, dat wil zeggen: in een grotere gelijkheid. De ontwikkelingen van de laatste jaren zijn evenwel spectaculair: inmiddels is convergentie voor alle allochtone groepen binnen bereik gekomen. In het basisonderwijs liggen Marokkaanse meisjes nog wat achter op de jongens, maar in het voortgezet, hoger en wetenschappelijk onderwijs is de emancipatie van meisjes in alle groepen een feit, en hebben zij hun achterstand zelfs veelal omgebogen in een lichte voorsprong (zoals overigens ook geldt voor autochtone meisjes).

De verbeterde onderwijspositie van meisjes zien we nog niet geheel terug in convergentie in de *arbeidsmarktpositie*. De arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen is weliswaar sterk toegenomen, maar de verbetering in de positie van allochtone mannen was eveneens groot.

Onder de tweede generatie doen de vrouwen echter niet meer onder voor de mannen, en ook het verschil in werkloosheid is in deze categorie gering. Vergeleken met autochtone vrouwen lopen de Turkse en Marokkaanse vrouwen nog wel sterk achter, in tegenstelling tot de Caribische vrouwen die van oudsher al meer geëmancipeerd zijn. De toenemende arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen gaat gepaard met een afnemend kindertal, huishoudensverdunding en het 'op latere leeftijd moeder worden', hetgeen eveneens opvallende tekenen zijn van modernisering.

Ook op het punt van *individualisering* zijn belangrijke veranderingen gaande. Conformiteit geldt onder allochtonen in het algemeen als een centrale waarde, maar autonomie blijkt als waarde in opkomst. Er zijn nog wel beduidende verschillen tussen de bevolkingsgroepen. Turken en Marokkanen zijn minder op 'zelfstandig denken' gespist dan de Caribische groepen, hoewel jongeren zich in alle groepen veel meer individualistischer tonen dan ouderen. Binnen de Marokkaanse groep zijn de veranderingen over generaties heen het grootst. Van belang voor deze studie is de bevinding dat meisjes op dit punt niet noemenswaard van jongens verschillen. Wat de gezinsopvoeding betreft gelden voor meisjes, vooral uit de islamitische groepen, overigens nog steeds meer regels en beperkingen, ook al neemt de hiërarchie naar sekse zeker in de gezinnen van de jongere generaties af.

De gegevens over de arbeidsparticipatie vinden we in die over rolopvattingen weerspiegeld. Surinamers en Antillianen tonen zich daarin moderner dan Marokkanen en Turken. Net als bij de autochtonen vormen vrouwen de voorhoede: zij zijn in alle groepen progressiever dan de mannen. Binnen de groepen blijkt zich opnieuw een behoorlijke diversiteit voor te doen naar generatie, waarbij de tweede generatie de eerste ver achter zich laat. Vooral Mediterrane vrouwen van de tweede generatie blijken emancipatiegezind vergeleken met de generatie van hun moeders. De gevonden trends zijn ook zichtbaar onder scholieren. Autochtone en allochtone schoolgaande meisjes verschillen nauwelijks meer van elkaar in hun opvattingen over emancipatie. Turkse en vooral Marokkaanse meisjes lopen voor op de jongens, terwijl de Caribische minder sekseverschil laten zien.

De kloof tussen de seksen bij Turken en Marokkanen blijkt een belangrijke impuls te vormen tot de import van partners uit het land van herkomst. Vrouwen zoeken daarbij relatief 'moderne' mannen; mannen zoeken juist een partner die aan hun meer traditionele verwachtingspatroon voldoet. Van huwelijksmigratie is dan ook vooral een remmende invloed op integratie te verwachten in de gezinnen met een vrouw uit het land van herkomst.

Wat het gevoerde beleid betreft, en de invloed daarvan op de emancipatie, is het lastig uitspraken doen. Zo is in het emancipatiebeleid tot voor kort geen specifieke aandacht besteed aan allochtone vrouwen, terwijl in het integratiebeleid nauwelijks onderscheid naar sekse is gemaakt. Niettemin lijkt het aannemelijk dat de verbeterde onderwijs- en arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen, naast vanzelfsprekend hun eigen inzet, mede te danken is aan overheidsinspanningen, met name de inzet op evenredigheid in sociaal-economische zin. Aangezien vooral het opleidingsniveau een krachtige invloed heeft op modernisering in sociaal-culturele zin, kan ook in dit opzicht van een (indirecte) invloed van het beleid worden gesproken.

### *Deelstudie 3. Doel en samenhang van het integratiebeleid op het terrein van onderwijs.*

Uit het Bronnenonderzoek is naar voren gekomen dat vooral op het terrein van onderwijs uiteenlopende doelen zijn nagestreefd. In dit aanvullende onderzoek stond de vraag centraal welke doelen met deze verschillende beleidsonderdelen zijn beoogd, hoe zij in de praktijk gestalte kregen, hoe zij op elkaar hebben ingewerkt en in welke mate zij elkaar hebben versterkt (of tegengewerkt). Omdat het achterstandenbeleid reeds uitvoerig aan de orde kwam in het voorafgaande onderzoek, spitste de aandacht zich toe op het eigen taal- en cultuuronderwijs, het onderwijs in het Nederlands als tweede taal en het interculturele onderwijs.

Van het *eigen taal- en cultuuronderwijs* werd aanvankelijk verwacht dat het leerlingen zou ondersteunen in hun identiteit en de ontwikkeling van een positief zelfconcept, hetgeen hun onderwijskansen zou bevorderen. Deze veronderstelde verbanden zijn evenwel nooit hard gemaakt in onderzoek. Steeds meer critici wezen op mogelijke tegendraadse effecten, met name vanwege het feit dat de remigratiegedachte het eigen taal- en cultuuronderwijs tot ver in de jaren tachtig overheerste. Ook zou het sterke accent op de identiteitsfunctie de ontwikkeling van een meer zakelijke, op stimulering van taalvaardigheden in het Nederlands gerichte, aanpak in het integratiebeleid hebben belemmerd. Deze veronderstellingen zijn echter evenmin door onderzoek gestaafd.

Vanaf eind jaren tachtig is geen samenhang meer beoogd tussen de identiteitsfunctie van het eigentaalonderwijs, die verder vorm kreeg onder de noemer van cultuureducatie, en het achterstandenbeleid. Cultuureducatie kreeg een zelfstandige plek, gericht op de behoeften van ouders en leerlingen. Wel werd expliciet samenhang met het achterstandenbeleid nagestreefd middels de nieuwe functie van taalondersteuning: ondersteuning van het leren van het Nederlands en van het onderwijs in de andere vakken. Feitelijk werd de samenhang met het achterstandenbeleid sterker doordat de functie van taalondersteuning het eigentaalonderwijs ging domineren. Afstemming tussen deze component en het andere onderwijs bleef in de uitvoeringspraktijk echter een groot knelpunt, mede door het feit dat het eigentaalonderwijs zijn van oudsher marginale positie behield. Positieve effecten op de Nederlandse taalontwikkeling of onderwijsprestaties zijn nooit bewezen, evenmin als overigens negatieve effecten.

Het *intercultureel onderwijs* kreeg in 1985 een wettelijke status, maar bleef eveneens marginaal. Tussen het intercultureel onderwijs enerzijds en het achterstandenbeleid of eigentaalonderwijs anderzijds is door de overheid geen samenhang beoogd. Wel is in de uitvoeringspraktijk soms een verband gelegd met het achterstandenbeleid: bepaalde stromingen

van intercultureel onderwijs zouden bijdragen aan een positief zelfbeeld en/of schoolklimaat en daarmee aan de onderwijskansen van allochtone leerlingen. Het gaat hier dus om een vergelijkbaar argument als voor het eigentaalonderwijs is gehanteerd. Ook hier geldt evenwel dat veronderstelde samenhangen niet expliciet zijn uitgewerkt, noch zijn onderzocht. De verhouding tussen het intercultureel onderwijs en eigentaalonderwijs, met name de identiteitsfunctie daarvan, is evenmin onderwerp van beleidsaandacht en onderzoek geweest, en hetzelfde geldt voor het effect ervan op leerlingen. Dit wekt bevreemding, aangezien beide beleidsonderdelen (deels) een culturele component kenden, waarbij verschillen in uitgangspunten en benadering niet zijn uit te sluiten.

Naast een samenhang tussen beleidsonderdelen is in de studie kort aandacht gewijd aan een met name voor het *achterstandenbeleid* relevante samenhang, namelijk die tussen onderwijs en gezin, de systemen die beide - en juist in hun wisselwerking - onderwijsprestaties bepalen. In feite is het achterstandenbeleid tamelijk exclusief gericht (geweest) op één van beide systemen. Samenhang is vooral beoogd door ouders als hulpbron bij het onderwijs aan hun kinderen te betrekken en minder door wisselwerking tot stand te brengen.

De studie besluit met de conclusie dat samenhang, voor zover deze is beoogd, slechts zeer gedeeltelijk is gerealiseerd. Dit geldt met name de functie van taalondersteuning die in het laatste decennium het eigentaalonderwijs is gaan domineren. De beoogde effecten op de onderwijsprestaties lijken niet of nauwelijks gehaald. Al te hoge verwachtingen betreffende de wederzijdse effecten van de beleidsonderdelen zouden ook niet gerechtvaardigd zijn.

In de loop der tijd verschoven immers de doelen en bijhorende maatregelen, was er sprake van tegengestelde visies en belangen, en bleef het eigen taalonderwijs en intercultureel onderwijs marginaal ten opzichte van het achterstandenbeleid. Tenslotte geldt, zoals in het voorafgaande bronnenonderzoek is gesteld, ook hier de relativering dat het algemene onderwijsbeleid, evenals de beleidscontext, ten opzichte van het integratiebeleid een zeer dominante invloed heeft gehad.

#### *Deelstudie 4. Organisaties van en voor minderheden*

Momenteel staat de rol van zelforganisaties in het integratieproces sterk in de belangstelling. De aanvullende bronnenstudie over zelforganisaties gaat hierop in, waarbij de volgende hoofdvragen worden beantwoord: hoe functioneren zelforganisaties, wat is hun rol en in hoeverre heeft de overheid hierbij een bevorderende of belemmerende rol (gehad)?

In de afgelopen decennia is de betekenis die door de politiek aan zelforganisaties wordt toegekend veranderd. Uit de Bronnenstudie kan worden opgemaakt dat in de jaren zeventig en tachtig gedacht werd dat in de eigen organisatie 'kracht' kon worden opgedaan om vervolgens beter in de Nederlandse samenleving te integreren.

In de jaren negentig heeft een andere opvatting aan populariteit gewonnen: hoe groter de oriëntatie op de zelforganisatie, hoe geringer de toenadering zou zijn tot de Nederlandse cultuur en Nederlandse organisaties. De laatste opvatting wordt in de bronnenstudie omschreven als het *zero-sum*-model: warme gevoelens voor de eigen groep worden in dit model geacht ten koste te gaan van andere groepen. Daarnaast worden twee andere modellen onderscheiden. Volgens het *compabiliteitsmodel* vertonen gevoelens voor de eigen groep niet zoveel verband met die voor an-

dere groepen. Dit model laat dus een combinatie van identificaties toe. Het *win-win-model*, ten slotte, staat voor de opvatting die aanvankelijk in het integratiebeleid domineerde: hoe sterker de identificatie met de eigen groep, des te groter ook de belangstelling voor anderen.

Geen van de drie geschetste modellen is per definitie waar of onwaar gebleken. Soms bestaat een *win-win*-situatie, soms is eerder sprake van een *zero-sum*-relatie tussen *bonding* (groepsinterne binding) en *bridging* (overbruggen van verschil). Op grond van het onderzoek wordt geconcludeerd dat de betekenis van zelforganisaties – in positieve dan wel negatieve zin – bepaald niet moet worden overschat. Er zijn weinig aanwijzingen dat zij grote obstakels vormen voor integratie. Participatie in eigen kring en participatie in de bredere samenleving gaan vaak samen. Dit wil niet zeggen dat zelforganisaties belangrijke partners zijn geweest in het integratiebeleid van de overheid. Het overheidsbeleid heeft de ontwikkeling van de meeste minderhedenorganisaties weliswaar (ook financieel) bevorderd, maar zij hebben in het integratiebeleid geen vooraanstaande rol vervuld.

Een verklaring voor de relatief positieve bejegening van minderhedenorganisaties moet waarschijnlijk mede worden gevonden in de Nederlandse omgang met het maatschappelijk middenveld. De Nederlandse overlegcultuur maakte het min of meer vanzelfsprekend dat minderheden gefaciliteerd werden in de ontwikkeling van eigen organisatievormen.

Hoewel bij velen twijfel bestaat of zelforganisaties integratiebevorderend werken, zien we dat op deze organisaties veelvuldig een beroep wordt gedaan om de maatschappelijke vrede te bewaren. In die zin spelen zelforganisaties op dit moment een paradoxale rol in het beleid. Uitnodigingen tot overleg met ministers of burgemeesters verhogen de legitimiteit van organisaties die door het beleid steeds minder worden gewaardeerd. Dit valt te begrijpen uit de behoefte die bij politici en ambtenaren bestaat aan contactpersonen in migranten-‘gemeenschappen’, ook al weten betrokkenen vaak heel goed dat er van gemeenschappen lang niet altijd sprake is en de representativiteit van dergelijke organisaties soms beperkt is. Maar met name in de lokale praktijk ziet men zich om pragmatische redenen genoodzaakt om steeds opnieuw dergelijke contacten aan te gaan – overigens zonder dat men daarmee wil uitstralen dat zelforganisaties voor de integratie van individuele migranten van groot belang zouden zijn. Als de ondersteuning van zelforganisaties door landelijke en lokale overheden zal afnemen dan zal dit vooral effect hebben op de instrumentele zelforganisaties, de organisaties die bepaalde belangen dienen: zij zullen deze minder goed kunnen verdedigen en minder interessant worden voor hun (potentiële) achterban. Identiteitsgerichte organisaties zullen onder de veranderende politieke mogelijkhedenstructuur minder lijden: zij vervullen immers primair een interne functie. Het minst zullen zelforganisaties op religieuze grondslag worden geraakt. Met name de islamitische organisaties bleken in hun interne ontwikkeling weinig te worden beïnvloed door de opstelling van autoriteiten. Welke opstelling ze tegenover de Nederlandse samenleving zullen kiezen en in hoeverre zij niet alleen *bonding* maar ook *bridging* zullen waarmaken, hangt niettemin wel degelijk mede af van de opstelling van de Nederlandse politiek en van de samenleving in haar geheel (media, opinieleiders, maatschappelijke organisaties). Als de brug van autochtone zijde wordt opgehaald, krijgt *bonding* aan allochtone zijde een andere betekenis.