

Alloctonenbeleid

36

1989

SDU, 's-Gravenhage 1989

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Allochtonenbeleid

Allochtonenbeleid / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. –
's-Gravenhage: SDU uitgeverij. – (Rapporten aan de regering / Wetenschappe-
lijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6734 : 36)

Met reg.

ISBN 90-12-06100-8

SISO 328.7 UDC 351-052-054.62(492) NUGI 663

Trefw.: allochtonengroepen ; Nederland ; overheidsbeleid.

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-564100
Telefax 070-602865

Uw brief

Ons kenmerk
890252/JCFB/GT
Doorkiesnummer

Datum
9 mei 1989

Onderwerp
rapport nr. 36
Allochtonenbeleid

Hierbij zenden wij u het rapport "Allochtonenbeleid". Dit rapport vormt het antwoord op de desbetreffende adviesaanvraag van de regering van 1 oktober 1987.

De WRR adviseert het huidige minderhedenbeleid te vervangen door een allochtonenbeleid dat beoogt de betrokken bevolkingsgroepen zelfstandig te maken en minder afhankelijk van overheidsvoorzieningen. Naast een intensivering van algemeen beleid stelt de raad hiertoe een specifiek integratiebeleid voor, met de nadruk op arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie.


Het rapport bevat verder voorstellen voor het beleid ten aanzien van vreemdelingen en voor het cultuurbeleid met betrekking tot allochtonen.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,

De secretaris,


Prof.dr. W. Albeda


Dr. W. van Drimmelen

Inhoudsopgave

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1. Naar een allochtonenbeleid	15
1.1 Inleiding	15
1.2 De huidige situatie	15
1.2.1 De positie van de allochtonen in Nederland	15
1.2.2 Het huidige beleid	16
1.3 Een nieuwe beleidsvisie	19
1.3.1 Uitgangspunt	19
1.3.2 Een nieuwe benadering	20
1.3.3 Aspecten van te ontwikkelen beleid	22
1.3.3.1 De verhouding algemeen-specifiek beleid	22
1.3.3.2 De verhouding achterstanden – cultuurbeleid	23
1.3.3.3 Van inputdoelstelling naar outputtaakstelling	24
1.3.3.4 Registratie	24
1.3.3.5 Categorieën van beleid	25
1.4 Het allochtonenbeleid op hoofdpunten	26
1.4.1 Het vreemdelingenbeleid	26
1.4.1.1 Toelatingsbeleid	26
1.4.1.2 Toezicht op vreemdelingen	29
1.4.1.3 Rechtspositie en naturalisatie	29
1.4.1.4 Terugkeerbeleid	31
1.4.2 Het integratiebeleid	32
1.4.2.1 Arbeid	32
1.4.2.2 Onderwijs	39
1.4.2.3 Volwasseneneducatie	43
1.4.2.4 Andere beleidsterreinen	47
1.4.3 Het cultuurbeleid	49
1.5 De organisatie van het allochtonenbeleid	52
1.5.1 De rijksoverheid	52
1.5.2 De verhouding rijk-gemeenten	53
1.5.3 De beleidsuitvoering	54
1.5.4 Financiële aspecten	55
1.6 Een gezamenlijke inspanning	58
2. De positie van allochtonen in Nederland	61
2.1 Terminologie	61
2.1.1 Allochtonen	61
2.1.2 Integratie, etnisch-culturele aspecten en discriminatie	63
2.2 Een beknopte demografie	65
2.2.1 Het aantal allochtonen	65
2.2.2 De natuurlijke groei van de allochtone bevolking	69
2.2.3 De ontwikkeling van de migratie	70
2.2.4 Prognoses	73
2.2.5 Vestigingspatronen	75
2.3 De positie in arbeid en onderwijs	76
2.4 Het minderhedenbeleid	78

3	Beleid ten aanzien van vreemdelingen	83
3.1	Algemeen	83
3.2	Vreemdelingenbeleid	85
3.3	Rechtspositie en naturalisatie	93
3.4	Remigratiebeleid	98
4.	Arbeidsmarkt	105
4.1	De positie op de arbeidsmarkt en in het arbeidsproces	105
4.2	Algemene processen	110
4.3	Processen van selectie en toewijzing	112
4.4	Ondernemerschap	116
4.5	Zwarte arbeid	122
4.6	Het arbeidsvoorzieningsbeleid	124
4.7	Tripartisering	127
4.8	Specifiek beleid	132
4.9	Conclusies	134
5.	Onderwijs	139
5.1	Algemene situatie	139
5.2	Deelname aan het onderwijs	141
5.3	Verklaringen voor achterblijvende schoolprestaties	147
5.3.1	Nederlandse taal	148
5.3.2	Houding en achtergrond van allochtone ouders	150
5.3.3	Schoolgebonden factoren	151
5.3.4	Concentratie en segregatie	153
5.4	Het onderwijsbeleid voor allochtonen	156
5.4.1	Beleidsdoelstellingen	156
5.4.2	Opvangonderwijs	156
5.4.3	Onderwijsvoorrangsbeleid	157
5.4.4	Onderwijs in eigen taal en cultuur	159
5.4.5	Intercultureel onderwijs	161
5.4.6	Conclusie	162
6.	Volwasseneneducatie	165
6.1	Inleiding	165
6.2	De infrastructuur en de deelname van allochtonen	166
6.3	Toekomstig beleid	172
6.4	Volwasseneneducatie en integratiebeleid	176
6.5	Knelpunten	178
7.	Andere terreinen van overheidsbeleid	183
7.1	Inleiding	183
7.2	Huisvesting	183
7.3	Justitiële aangelegenheden	189
7.4	Gezondheidszorg en welzijn	193
7.4.1	Gezondheidszorg	193
7.4.2	Welzijn	195
	Zakenregister	199
	Bijlage	207

Ten geleide

Precies tien jaar geleden, op 9 mei 1979, bood de WRR het rapport *Etnische minderheden* aan de regering aan. In dit rapport stond de raad stil bij een aantal principiële beleidsvragen waarvoor de toen nog relatief recente komst van een aanzienlijk aantal migranten de overheid en de Nederlandse samenleving had geplaatst. Kern van de boodschap van *Etnische minderheden* was dat, anders dan toen werd gedacht, de meeste migranten niet tijdelijk in Nederland zouden blijven, maar voorgoed. Op basis van deze verwachting, zo stelde de raad in 1979, diende een overheidsbeleid te worden ontwikkeld voor het opheffen van achterstanden, het bevorderen van culturele gelijkwaardigheid en het verbeteren van relaties tussen minderheden en meerderheid.

Sindsdien is een minderhedenbeleid van de grond gekomen waarbij een groot aantal departementen is betrokken en waarin ook de lagere overheid een belangrijke rol speelt. De hoofdlijnen van dit beleid zijn vastgelegd in de Minderhedennota van september 1983. Deze Minderhedennota volgde in hoofdlijnen de aanbevelingen van het WRR-rapport van 1979.

Op 1 oktober 1987 vroeg de regering de raad haar opnieuw te adviseren over het beleid inzake etnische minderheden. In de adviesaanvraag stelde de regering te twifelen of de aanpak die kenmerkend was voor het beleid uit de Minderhedennota van 1983, op de huidige wijze moet worden voortgezet (zie Bijlage).

Het voorliggende rapport vormt het antwoord op deze adviesaanvraag. Hoofdstuk 1 bevat de kern van het rapport inclusief een aantal beleidsvoorstellen. De hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten beschouwingen en analyses ter nadere onderbouwing van hoofdstuk 1. Overeenkomstig de vragen van de regering heeft de raad hier het accent gelegd op arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Aan de overige sectoren wordt verhoudingsgewijs minder aandacht geschonken.

In opdracht van de raad zijn ten behoeve van dit rapport op enkele onderdelen voorbereidende studies verricht door: drs. C.E.S. Choenni van het Landelijk Bureau Racismebestrijding te Utrecht; drs. R.S. Gowricharn van de Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam; drs. C.S. van Praag van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk; drs. Th. Roelandt en drs. J. Veenman van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam; en door drs. A. Veen en drs. F.S.J. Riemersma van de Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam. De voorbereidende studies worden door de raad gepubliceerd.

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR onder voorzitterschap van prof.dr. W. Albeda. Voorts maakten deel uit van de projectgroep: de raadsleden prof.dr. H.P.M. Adriaansens en prof.dr. B.M.S. van Praag, en de stafmedewerkers mr. J.C.F. Bletz, dr. W.J. Dercksen, prof.dr. H.B. Entzinger (projectsecretaris), drs. H.G.M. Hendriks, mr.dr. J.C.I. de Pree, prof.dr. I.J. Schoonenboom, drs. S. van der Veen en drs. J.A.P. Veraart.

Samenvatting

Dit rapport vormt het antwoord van de WRR op een adviesaanvraag van de regering over het toekomstige beleid inzake etnische minderheden. Vergelijken met tien jaar geleden, toen de raad hierover ook reeds rapporteerde, zijn de omstandigheden op twee belangrijke punten gewijzigd. In de eerste plaats is, anders dan toen werd aangenomen en ondanks het restrictief toelatingsbeleid, de immigratie sindsdien nauwelijks in omvang afgenomen. Het aantal personen op wie het huidige minderhedenbeleid zich richt, is mede hierdoor in tien jaar tijds gestegen van 473.000 tot 756.000, een toename met 60 procent. Het is de vraag of het beleid in zijn huidige opzet voldoende rekening kan houden met de gevolgen van deze groei en de te verwachten voortgang hiervan.

In de tweede plaats is de werkloosheid onder de minderheden in deze periode dramatisch gestegen; bij sommige groepen zelfs tot boven de 40 procent van de beroepsbevolking. Dit laatste verschijnsel is uiterst zorgwekkend: er dreigt een perspectief van kansloosheid, dat zich bij sommige groepen tot in volgende generaties kan voortzetten. Het onderwijs blijkt niet voldoende bij machte dit proces te doorbreken. Bovendien bemoeilijkt de geringe arbeidsparticipatie van de minderheden de spontane totstandkoming van inter-etnische contacten.

Het hier zeer summier geschetste marginaliseringsproces is in belangrijke mate het gevolg van algemene ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving. Algemene problemen, zoals de hoge werkloosheid of de ongelijke onderwijskansen, doen zich versterkt en geprononceerd voor onder minderheden. Een minderhedenbeleid dat aan dergelijke algemene ontwikkelingen voorbij gaat, komt niet verder dan symptoombestrijding. De effectiviteit van specifiek op minderheden gericht overheidsbeleid wordt dan ook zeker niet alleen bepaald door de gelijkheid van dit beleid zelf, maar tevens door de omstandigheden waaronder het moet worden uitgevoerd en door het algemene beleid in de desbetreffende sectoren. Mede hierom pleit de raad ervoor elke vorm van specifiek op minderheden gericht beleid in eerste aanleg te zien als een intensivering van algemeen beleid in de desbetreffende sector. Dit uitgangspunt heeft consequenties zowel voor het regeringsbeleid in algemene zin als voor het huidige minderhedenbeleid.

Wat dit laatste betreft, meent de raad dat de overheid de betrokken groepen te zeer als zorgcategorieën heeft beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. Veel leden van minderheidsgroepen zijn direct of indirect afhankelijk geworden van de zorg van de overheid, bijvoorbeeld via uitkeringen en welzijnsvoorzieningen, of voor hun huisvesting. Bij bezuinigingen blijken zij zo extra kwetsbaar. Hier staat tegenover dat deze afhankelijkheid van de overheid mede haar oorzaak vindt in de relatieve ontoegankelijkheid voor minderheden van vele instellingen en voorzieningen in andere dan de zojuist genoemde sectoren. Soms is dit terug te voeren op directe dan wel indirecte discriminatie, soms ook op verschillen in cultuur.

De raad meent voorts dat het huidige minderhedenbeleid te zeer is blijven steken in een discussie over doelstellingen. Ook biedt het te weinig mogelijkheden om rekening te houden met het feit dat minderheden sterk geconcentreerd wonen in bepaalde steden, en zijn de criteria voor afbakening van de doelgroepen van dit beleid onduidelijk.

Uitgangspunten voor nieuw beleid

De raad baseert zijn aanbevelingen voor toekomstig overheidsbeleid op de verwachting dat de migratie naar Nederland, evenals die naar West-Europa als geheel, voorlopig zal voortduren. Terwijl de raad in 1979 adviseerde de aanwe-

zigheid van de *immigranten* in beginsel als blijvend te beschouwen, verwacht hij nu dat tevens de *immigratie* zelve blijvend is, ook bij handhaving van het huidige restrictieve toelatingsbeleid. Deze verwachting maakt het noodzakelijk de gevolgen van de immigratie positief te doen uitvallen, zowel voor de individuele immigrant en zijn of haar nakomelingen als voor de samenleving als geheel.

Te veel allochtonen verkeren thans nog in een marginale positie; hun participatie in de samenleving is te gering. De raad acht een voortduren van deze situatie onaanvaardbaar, niet alleen om redenen van sociale rechtvaardigheid maar ook omdat allochtonen potentiële 'human resources' vertegenwoordigen, bij de ontwikkeling waarvan de samenleving baat kan vinden. Deelname aan arbeid is hiertoe een belangrijke voorwaarde, maar dit vraagt wel om investeringen, in het bijzonder ten behoeve van onderwijs, scholing en arbeid. Ziet men af van deze investeringen, dan wordt ook een prijs betaald, namelijk die welke is verbonden aan een verdere ontwikkeling van een etnisch subproletariaat, in de vorm van criminaliteit en dure overheidsvoorzieningen.

De raad gaat in dit rapport niet slechts in op de positie van de groepen voor wie het huidige minderhedenbeleid is bedoeld, maar op die van alle allochtonen in Nederland. Allochtonen zijn, globaal gesproken, alle personen die zich komend van elders in Nederland hebben gevestigd en hun nakomelingen tot in de derde generatie, voor zover deze laatsten zich als allochtoon wensen te beschouwen. Minderheden zijn dan allochtone groeperingen in een achterstandssituatie; periodiek moet worden herijkt welke groepen als minderheden kunnen worden aangemerkt.

Aan het allochtonenbeleid kunnen drie onderdelen worden onderscheiden, die elk in het rapport aan de orde komen:

1. het *vreemdelingenbeleid*, dat zich richt op toelating, verblijfsrechtelijke positie en uitzetting van allochtonen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit;
2. het *integratiebeleid*, dat zich richt op verbetering van de participatie van minderheden in vitale maatschappelijke sectoren en instituties;
3. een *cultuurbeleid*, waarin zich het cultureel-pluriforme karakter van de Nederlandse samenleving weerspiegelt, en dat zich in principe richt op alle allochtone groepen die uitdrukking willen geven aan hun eigen cultuur en identiteit.

Van een effectief allochtonenbeleid kan volgens de raad slechts sprake zijn indien op ruimere schaal dan thans registratie van etnische herkomst plaatsvindt; zelfregistratie geniet hierbij zo veel mogelijk de voorkeur. Tevens meent de raad dat bescheiden vormen van outputfinanciering – het belonen van behaalde resultaten – de effectiviteit van het beleid zullen bevorderen.

Vreemdelingenbeleid

De raad staat op hoofdpunten handhaving voor van het huidige restrictieve toelatingsbeleid. Arbeidsmigratie van buiten de Europese Gemeenschap dient tot een minimum te worden beperkt. Voor werk waarvoor weinig of geen scholing is vereist dienen voorlopig geen tewerkstellingsvergunningen te worden afgegeven aan niet-ingezetenen van de Gemeenschap. Wel zou Nederland in Europees verband moeten bevorderen dat staatsburgers van derde landen na vijf jaar ingezetenschap van de Gemeenschap dezelfde rechten ten aanzien van vrij verkeer verkrijgen als staatsburgers van een der lid-staten.

In het beleid inzake gezinshereniging en toelating van vluchtelingen en asielzoekers stelt de raad geen grote wijzigingen voor. Wel pleit de raad ervoor asielzoekers vanaf ongeveer twee maanden na hun komst naar Nederland toe te staan onder bepaalde voorwaarden arbeid te verrichten. Versnelling van de asielprocedures acht hij een zaak van hoge urgentie.

In het vreemdelingenbeleid zullen de gevolgen van de Europese integratie steeds meer merkbaar worden. Na de voorgenomen afschaffing van de personencontrole aan de binnengrenzen van de Gemeenschap zal het feitelijk verschil met de huidige situatie echter minder groot zijn dan de regering thans aanneemt. Het om deze reden invoeren van een binnenlandse identificatieplicht acht de raad niet zinvol. Wel pleit hij voor een legitimatieplicht voor iedereen – Nederlanders en niet-Nederlanders – bij het gebruik van bepaalde overheidsdiensten en -voorzieningen en bij het aanvaarden van werk. Dit laatste heeft mede ten doel tewerkstelling van illegaal aanwezige vreemdelingen tegen te gaan. Ook meent de raad dat de vreemdelingenadministratie verbetering behoeft.

Hoewel in het afgelopen decennium de rechtspositie van vreemdelingen op diverse punten is verbeterd, pleit de raad opnieuw voor een Wet gelijke behandeling vreemdelingen. Tevens moeten de procedures voor verkrijging van het Nederlanderschap worden versneld.

Bij het remigratiebeleid is de raad voorstander van invoering van een terugkeeroptie gedurende de eerste twee jaar na vertrek uit Nederland. De huidige financiële terugkeerregelingen worden door de raad in hoofdlijnen onderschreven; voorts wijst de raad op een aantal nadelen van een eventuele invoering van het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.

Integratiebeleid

Dit beleid dient zich toe te spitsen op drie sectoren: arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. De gedachte hierbij is dat een effectief integratiebeleid op deze gebieden het treffen van specifieke maatregelen voor allochtonen op andere gebieden goeddeels overbodig zal maken. Daarom komen deze andere gebieden – met name huisvesting, justitie, gezondheidszorg en welzijn – in dit rapport slechts beknopt aan de orde.

Op de arbeidsmarkt constateert de raad een discrepantie tussen de aard van de vraag en de aard van het aanbod. Gezien de vraag, is het aanbod van on- en laag geschoolden thans zeer ruim, en juist onder hen bevinden zich veel allochtonen. Net als in eerdere rapporten pleit de raad er ook nu voor, de economische groei mede te richten op en te benutten voor verwezenlijking van werkgelegenheidsdoelstellingen, met name ten behoeve van arbeidsplaatsen voor laag geschoolden. Tegelijkertijd dienen overheid en bedrijfsleven zich veel meer in te spannen op het gebied van de scholing, meer in het bijzonder van allochtonen. Juist bij hen blijkt het huidige instrumentarium voor scholing en toeleiding tot het arbeidsproces onvoldoende effectief. Een uitbreiding van het stelsel van werkervaringsplaatsen is in dit verband ook noodzakelijk.

De raad meent dat de aanstaande tripartisering en regionalisering van de arbeidsvoorziening betere mogelijkheden zullen bieden dan thans om rekening te houden met de bijzondere situatie van minderheden op de arbeidsmarkt. Extra prikkels kunnen in de arbeidsbemiddeling worden ingebouwd om effectieve vormen van positieve actie te belonen; de door WVC gefinancierde 'steunfunctie-instellingen' kunnen hier een belangrijke intermediaire rol vervullen.

Ter ondersteuning van de verantwoordelijkheid in deze van de sociale partners (incl. de overheid als werkgever), pleit de raad voor invoering van een Wet bevordering arbeidskansen, analoog aan de Canadese Employment Equity Act. Deze wet verplicht werkgevers, in overleg met werknemers, jaarlijks een plan op te stellen dat doelstellingen en termijnen inhoudt voor de verwezenlijking van meer evenredigheid in de samenstelling van het personeelsbestand, en eveneens jaarlijks openbaar te rapporteren over de geboekte vooruitgang. Zo wordt voor ieder zichtbaar welke inspanningen bedrijven leveren om meer

leden uit minderheidsgroepen in dienst te nemen en met welk resultaat. Hieraan gekoppeld pleit de raad voor ‘contract compliance’ door de overheid: slechts bedrijven die aantoonbaar serieuze pogingen hebben ondernomen om allochtonen in dienst te nemen, komen voor overheidsopdrachten in aanmerking. De huidige beleidsvoornemens van de regering inzake het ondernemerschap bieden volgens de raad in beginsel goede perspectieven voor allochtonen. Er dient echter voor te worden gewaakt dat geen oneigenlijke toetredingsbarrières worden opgeworpen.

In het *onderwijs* moeten volgens de raad betere voorzieningen worden gecreëerd voor de opvang van niet-Nederlandstalige leerlingen. De raad pleit voor herinvoering op ruime schaal van opvangklassen voor leerlingen die op latere leeftijd naar Nederland komen, en voor invoering van taalklassen voor allochtone kleuters die aan het begin van het basisonderwijs het Nederlands onvoldoende beheersen. Ook in de voorschoolse periode dienen betere opvangvoorzieningen voor allochtone kinderen te komen.

Een betere kennis van de Nederlandse taal is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor verbetering van het rendement van het onderwijs aan minderheden. Er dient beter op te worden toegezien dat de leerplicht wordt nageleefd, ook voor meisjes. Voorts dient het aantal voortijdige schoolverlaters drastisch te worden teruggedrongen en moet worden bevorderd dat allochtonen meer dan thans middelbare en hogere opleidingen volgen. In dit verband pleit de raad voor een breed scala van specifieke maatregelen en voorzieningen, die verbetering beogen van de kwaliteit van het onderwijs aan allochtonen, en die in beginsel passen in het huidige onderwijsvoorrangsbeleid. Voorwaarde hiertoe is echter wel dat binnen dit beleid meer rekening kan worden gehouden met de specifieke situatie waarin allochtonen verkeren. Om dit te bevorderen pleit de raad ook hier voor een milde vorm van outputfinanciering. De raad meent dat het onderwijs in eigen taal en cultuur voorlopig moet worden gehandhaafd, doch voortaan buiten het reguliere curriculum dient te worden aangeboden. Intercultureel onderwijs dient volgens de raad niet als een apart schoolvak, maar als een perspectief voor de gehele basisvorming te worden opgevat.

Ook voor de *volwasseneneducatie* dienen veel betere voorzieningen te komen. Een belangrijke rol acht de raad hierbij weggelegd voor de basiseducatie, die sterk moet worden uitgebreid. De raad is voorstander van invoering van een leerrecht voor volwassen leden van minderheden. Zij zouden ten minste een basiscursus Nederlands en een cursus oriëntatie op de Nederlandse samenleving moeten kunnen volgen.

Het leerrecht maakt duidelijk dat een bepaald kennisniveau zo onontbeerlijk wordt geacht voor het functioneren in de Nederlandse maatschappij, dat de overheid niet alleen jongeren maar ook volwassenen in de gelegenheid stelt hiertoe gratis onderwijs te volgen.

Bepaalde groepen allochtonen zouden moeten worden verplicht van hun leerrecht gebruik te maken. Een basiseducatieplicht zou volgens de raad in ieder geval dienen te gelden voor pas gearriveerde migranten die op enigerlei wijze ten laste van de overheid komen (behalve asielzoekers) en voor werkloze allochtone uitkeringsgerechtigden met een opleiding beneden het eindniveau van het Nederlandse basisonderwijs, inclusief jonge allochtone vrouwen wier partner een uitkering geniet. In nauwe samenhang hiermee dient op regionaal niveau een opvang- en begeleidingsstructuur in het leven te worden geroepen voor pas gearriveerde migranten.

Ten slotte pleit de raad voor veel betere voorzieningen voor beroepsgerichte scholing, ook bij bedrijven. Juist voor allochtonen kan dit een goede aanvulling bieden op het reguliere onderwijs, mits sprake is van voldoende begeleiding. ‘Individueel maatwerk’ is bij alle scholingsvormen voor allochtonen van essentieel belang.

De overheid dient de culturele en levensbeschouwelijke verscheidenheid, die van oudsher mede haar oorsprong vindt in de immigratie, te eerbiedigen. Zij behoort zich hierbij te laten leiden door de (grond)wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en door het beginsel van de materiële gelijkheid bij eventuele medefinanciering van voorzieningen, ook wanneer deze door allochtonen zijn ingericht. Achterstelling noch bevoordeling van allochtonen behoren hierbij plaats te vinden; als allochtonen bepaalde drempels ervaren, kan de overheid helpen deze te slechten tot het voor autochtonen geldende niveau. De door de raad voorgestane ontkoppeling van integratie- en cultuurbeleid betekent dat de voorwaardenscheppende rol van de overheid ook geldt voor die allochtone groeperingen (bijv. Chinezen of Indische Nederlanders) die thans geen doelgroep vormen van het minderhedenbeleid.

Beleidsuitvoering

Het voorgestelde integratiebeleid – de kern van het allochtonenbeleid – moet vooral worden gezien als een intensivering van het algemeen beleid in de desbetreffende sectoren. De eerste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het integratiebeleid dient zonder voorbehoud te liggen bij de vakdepartementen in kwestie. De minister van Binnenlandse Zaken kan zich voortaan beperken tot sturing en voortgangsbewaking van het beleid.

Gemeenten met een grote allochtone bevolking dienen meer armslag te krijgen bij het vinden van oplossingen voor de problemen waarvoor zij zich zien gesteld. Het achterstandsgebiedenbeleid kan op rijksniveau worden vervangen door een intensiever sectoraal beleid; op gemeentelijk niveau dienen voldoende gelden beschikbaar te blijven voor de noodzakelijke coördinatie bij de uitvoering van concrete initiatieven.

De raad pleit voorts voor instelling van een Raad voor het Allochtonenbeleid naar analogie van de Emancipatieraad en de Raad voor het Jeugdbeleid. Het Landelijk Advies en Overleg Minderheden (LAO) kan zich ontwikkelen tot een belangrijk platform voor belangenorganisaties van allochtonen; in deze situatie is voortzetting van de nauwe band met het ministerie van Binnenlandse Zaken niet goed denkbaar.

De totale kosten en baten van het door de raad voorgestelde allochtonenbeleid zijn om diverse redenen niet te berekenen. De kosten van een aantal specifieke, door de raad voorgestelde beleidsmaatregelen voor de opvang van nieuwe immigranten en hun kinderen kunnen – bij het immigratieniveau van thans – globaal worden begroot op enkele honderden miljoenen guldens per jaar. Deze kosten komen grotendeels bij die van het huidige minderhedenbeleid, dat circa f 800 miljoen per jaar kost. Binnen het algemeen werkgelegenheidsbeleid en de basiseducatie dienen voorts specifieke inspanningen te worden geleverd om de marginale positie van de huidige etnische minderheden te doorbreken. Deze kunnen worden gefinancierd door een effectiever gebruik van de voor dit doel reeds beschikbare en beschikbaar te stellen algemene middelen. De baten van een in het arbeidsproces ingeschakelde allochtone bevolking, in de vorm van een economisch produkt en van besparingen op de sociale zekerheid en andere voorzieningen, zijn in de genoemde bedragen niet verdisconteerd.

De raad is zich ervan bewust dat zijn voorstellen om de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving structureel te verbeteren een grote inspanning vragen van alle betrokkenen – allochtonen en autochtonen en hun organisaties, de sociale partners en de overheid. Mogelijkheden zowel om van toegekende rechten te kunnen genieten, als om opgelegde plichten te kunnen waarmaken, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van een volwaardig burgerschap.

1.1 Inleiding

Bij de bestudering van de positie van allochtonen in de samenleving constateert de raad dat algemene problemen, zoals hoge werkloosheid of ongelijke onderwijskansen, zich hier versterkt en geprononceerd voordoen. Deze vaststelling heeft consequenties voor het te formuleren beleid, waarin twee lijnen moeten worden onderscheiden.

De eerste en meest elementaire lijn is die van het *algemene* beleid. Omdat de problemen van allochtonen voor zo'n belangrijk deel aanscherpingen zijn van ook elders voelbare problemen, ligt het voor de hand dat een specifiek beleid dat aan algemene ontwikkelingen voorbij gaat, niet verder komt dan symptoombestrijding. Algemene, in beginsel voor iedere ingezetene geldende maatregelen ter bevordering van werkgelegenheid, onderwijsdeelname en passende volkshuisvesting vormen de basis waarop zo nodig een *op specifieke groepen gericht* beleid moet worden gevoerd. Anders gezegd, een effectief algemeen werkgelegenheidsbeleid zal op zichzelf niet het verschil in werkloosheidsniveau tussen autochtonen en allochtonen doen verdwijnen. Het vormt echter wel de voorwaarde om met enige kans op succes langs de tweede lijn een specifiek beleid te kunnen voeren. Dit betekent tegelijk dat de ruimte voor 'oplossingen' wordt beperkt door de voorwaarden die het algemene beleid stelt.

De raad is zich ervan bewust dat in het kader van dit rapport geen nadere invulling kan worden gegeven aan het algemene beleid. Toch hecht hij eraan vast te stellen dat de effectiviteit van een specifiek beleid dat zich richt op bepaalde minderheidsgroepen, zeker niet alleen wordt bepaald door de degelijkheid van dit beleid zelf, maar ook door de omstandigheden waaronder het moet worden uitgevoerd en door het algemene beleid in de desbetreffende sectoren.

In dit rapport verstaat de raad onder 'allochtoon': van niet-Nederlandse herkomst. 'Allochtonen' zijn dus vreemdelingen in juridische zin, ex-vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd, Nederlanders afkomstig uit de (voormalige) overzeese gebiedsdelen, alsmede hun nakomelingen tot in de derde generatie voor zover die zich als allochtoon wensen te zien. Een 'minderheid' is een allochtone groepering in een achterstandspositie. De term 'integratie' wordt hierna gebruikt in de zin van gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties.

1.2 De huidige situatie

1.2.1 De positie van de allochtonen in Nederland

De afgelopen tien jaar hebben zich twee ontwikkelingen voorgedaan die belangrijke gevolgen hebben voor de positie van allochtonen. Ondanks een restrictief toelatingsbeleid gaat de immigratie voort, hetgeen heeft bijgedragen aan een relatief sterke toename van het aantal allochtonen in Nederland. Voorts heeft de dramatische stijging van de werkloosheid de grootste allochtone groepen zwaar getroffen. Waar een integratieproces zich in het bijzonder via arbeid en onderwijs had moeten voltrekken, zijn juist in deze sectoren de resultaten tot dusver beneden de verwachtingen gebleven.

In het onderwijs aan minderheden worden weliswaar enige successen geboekt – vooral bij het bevorderen van de deelname aan het voortgezet onderwijs – maar de voortgang is te langzaam en blijft beperkt tot enkele groepen. Het behaalde onderwijsniveau van allochtonen blijft ver achter bij dat van autochtone leerlingen. Een te gering aantal allochtonen voltooit een opleiding; een groot deel valt voortijdig af. Bovendien stijgt de maatschappelijke behoefte aan

hoger opgeleiden snel, terwijl die aan lager opgeleiden verder afneemt. In de sector arbeid is mede hierdoor geen sprake van verbetering. Op de arbeidsmarkt zijn vraag en aanbod, juist waar het minderheden betreft, slecht op elkaar afgestemd. De participatiegraad van de allochtonen daalt steeds verder onder die van de totale bevolking in Nederland en deze laatste is in Europees perspectief al laag.

Wijzen de hier aangeduide ontwikkelingen op een groeiende maatschappelijke kloof tussen allochtonen en autochtonen? Het antwoord op deze vraag varieert naar gelang de indicatoren waarop men zich baseert, de groep waarover men spreekt en het tijdsperspectief dat men hanteert. Het is aannemelijk dat veel allochtonen zich bij toenemende verblijfsduur meer op de Nederlandse samenleving gaan oriënteren. Voor de hier geboren generatie geldt dit al weer sterker dan voor de allochtonen die hier zelf als migrant zijn gekomen. In deze zin wordt de kloof kleiner. Ook is duidelijk dat Nederland zich in het afgelopen decennium meer is gaan instellen op de blijvende aanwezigheid van een belangrijk aantal allochtonen.

Tegelijkertijd echter hebben zich in een aantal vitale sectoren van de Nederlandse samenleving, vooral in de sociaal-economische sector, ontwikkelingen voltrokken die het integratieproces juist weer dwarsbomen. Sommige minderheidsgroepen worden zelfs geconfronteerd met een werkloosheid van omstreeks veertig procent. De hoge werkloosheid heeft zeer negatieve gevolgen voor de sociale verhoudingen binnen allochtone gemeenschappen, de gezinsverhoudingen, de gezinsvorming, de individuele identiteit, criminaliteit en problematisch druggebruik.

Een langdurige of zelfs permanente situatie van hoge werkloosheid bij één bevolkingsgroep heeft, zeker wanneer deze ook nog ruimtelijk is geconcentreerd, bovendien de neiging zich voort te zetten in de volgende generaties. Inspanningen die men zich moet getroosten om via bijvoorbeeld onderwijsprestaties kansen te krijgen, worden zeer negatief beïnvloed als thuis en in de omringende gemeenschap een perspectief van kansloosheid heerst.

De negatieve gevolgen reiken verder dan de allochtone groepen zelf. In de arbeid komt de allochtone met de autochtone bevolking in contact. In deze interactie kan een wederzijdse aanpassing plaatsvinden van waarden en normen. Van zo'n intensief contact is buiten de arbeid eigenlijk alleen sprake in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat sommige allochtonen, en met name de werklozen onder hen, sinds het verlaten van de school nauwelijks nog contact met autochtone Nederlanders hebben.

Wanneer bijna de helft van een bevolkingscategorie, die bovendien uiterlijk gemakkelijk herkenbaar is, is aangewezen op de sociale zekerheid en andere overheidsvoorzieningen en weinig contact met de autochtone bevolking heeft, kan dit het beeld van het volwaardig medeburger zijn negatief beïnvloeden en tot spanningen leiden in de verhouding autochtonen-allochtonen. Dit verhindert een zinvol participeren van allochtonen aan de Nederlandse samenleving en kan leiden tot een klimaat waarbij hun rechten in het geding worden gebracht.

1.2.2 Het huidige beleid

Is het huidige regeringsbeleid toereikend om de geconstateerde achterstanden te verhelpen? Bij de beantwoording van deze vraag moet opnieuw het minderhedenbeleid worden onderscheiden van het algemene overheidsbeleid.

Zoals in paragraaf 1.1 werd gesteld, worden de allochtonen door vele facetten van het algemene beleid geraakt. Op een aantal belangrijke punten bestaat een spanning tussen de effecten van het overheidsbeleid in algemene zin en de doelstellingen van het specifieke minderhedenbeleid. In sommige gevallen lijkt de verwezenlijking van deze doelstellingen eerder verder weg dan dichterbij geraakt, met name in de sector arbeid. De ontwikkelingen daar hebben op zichzelf weinig uitstaande met de aanwezigheid van allochtonen, maar zij

ondermijnen in hun effecten het minderhedenbeleid en maken het 'vleugellam'.

Door de herstructurering van de economie in de afgelopen tien jaar hebben traditionele bedrijfstakken als de scheepsbouw, de textiel en de zware metaal harde klappen gekregen, waardoor veel functies voor laag en ongeschoolden zijn verdwenen. Bepaalde groepen allochtonen waren in deze sectoren en echelons sterk vertegenwoordigd; ten dele verklaart dit hun huidige extreem hoge werkloosheid. In de groeisectoren bestaat nu een toenemende vraag naar hoog geschoolden. Het opleidingsniveau van de allochtonen is echter overwegend laag, vaak ook nog in de tweede generatie; zij dreigen hierdoor kansen te missen.

Bepaalde algemene beleidsmaatregelen trekken een verhoudingsgewijs zware wissel op het allochtone integratiepotentieel. Zo leidt de zogeheten vierjarigemaatregel in het basisonderwijs ertoe dat veel allochtone kleuters nu gemiddeld een half jaar later met de Nederlandse taal in aanraking komen dan voorheen. In de sfeer van de huisvesting spelen zich, ook bij een non-discriminatoire toepassing van de distributieregels voor woningen, segregatieprocessen af die er, met name in de grote agglomeraties, toe leiden dat de stedelijke centra steeds meer allochtonen huisvesten, terwijl de autochtonen en de (veelal hoogwaardige) werkgelegenheid naar de periferie vertrekken.

Deze algemene ontwikkelingen en beleidsmaatregelen belemmeren het integratieproces en kunnen gemakkelijk bijdragen aan de marginalisering van allochtonen. Om het risico van een maatschappelijke polarisatie langs etnische scheidslijnen te voorkomen, zou een bijsturing van deze algemene processen noodzakelijk zijn. De mogelijkheden om zulke processen door algemeen overheidsbeleid te beïnvloeden, zijn soms evenwel beperkt.

De benadering van minderheden is in ons land sterk gerelateerd aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De groei van de immigratie en die van de verzorgingsstaat verliepen aanvankelijk vrijwel synchroon. De stagnatie in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft evenwel duidelijk gemaakt, hoezeer in de filosofie en het beleid van deze staat de individuele burgers, en met name de zwakke groepen onder hen, als *zorgcategorieën* werden beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. De laatste jaren zijn de gevolgen van deze ontwikkeling duidelijk naar voren gekomen: veel allochtonen zijn, bijvoorbeeld via uitkeringen, afhankelijk geworden van de zorg van de overheid en blijken zo bij bezuinigingen extra kwetsbaar. De telkens weer oploeiende discussie over het 'woonlandbeginsel' in de sociale zekerheid vormt hiervan een goede illustratie.

De verzorgingsstaat stelt ook grenzen aan het gedrag van mensen. In de complexe wet- en regelgeving van de verzorgingsstaat, in al haar instituties en bij de selectiemechanismen die deze hanteren, voeren autochtone waarden en gedragsnormen de boventoon. Vaak zal dit niet anders kunnen, maar voor hen die zijn gesocialiseerd in een geheel ander cultureel klimaat dan het Nederlandse, is het niet altijd gemakkelijk en vanzelfsprekend te voldoen aan de verwachtingen die op grond van Nederlandse waarden worden gesteld.

Juist bij een intensieve overheidsbemoeienis met de allochtonen kan men gemakkelijk uit het oog verliezen dat er pas werkelijk sprake kan zijn van integratie wanneer instituties zowel binnen als buiten de invloedssfeer van de overheid zich daadwerkelijk voor hen openstellen. Pas geleidelijk begint dit besef in Nederland door te dringen, en dan nog vooral in de gebieden met hoge concentraties allochtonen. Het tempo waarin allerhande Nederlandse instellingen en voorzieningen metterdaad voor de minderheden toegankelijk worden gemaakt, blijkt vaak lager te liggen dan de overheid geneigd is te veronderstellen. Slechts weinig voorzieningen in Nederland zullen formeel niet toegankelijk zijn voor allochtonen; men wil zich niet aan discriminatie schuldig maken. Echter, veelal blijkt dat allochtonen de facto toch geen gebruik maken van deze voorzieningen.

Voor de allochtonen speelt hier ook nog dat zij in verhouding tot autochtonen aantoonbaar minder profijt hebben van algemene beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om maatschappelijke achterstanden te verkleinen. Al zijn de symptomen van de achterstand bij allochtonen en bij autochtonen soms min of meer gelijk, de oorzaken hoeven dit niet te zijn. Een algemeen beleid ter bestrijding van achterstanden kan hiermee niet altijd voldoende rekening houden. Mede op grond van deze overweging is het specifieke minderhedenbeleid in het leven geroepen. Dit beleid is echter juist op een aantal vitale terreinen blijven steken in een discussie over doelstellingen. Soms krijgt men de indruk dat het bovenal symbolische waarde heeft. Op zichzelf is dit niet zonder betekenis: het 'discours' over allochtonen is in Nederlandse beleidskringen doorgaans vriendelijker en 'toleranter' dan elders in West-Europa. De officieel vastgelegde beleidsdoelstellingen zijn dit eveneens, terwijl bovendien serieus is geprobeerd het beleid door middel van wetenschappelijk onderzoek te onderbouwen. Op een aantal gebieden is de praktijk evenwel anders. Zo is nergens in West-Europa de werkloosheid onder allochtonen zo hoog als in Nederland. Ten dele komt dit doordat ten aanzien van werkloos geworden vreemdelingen een weinig stringent uitwijzingsbeleid is gevoerd, anders dan bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland destijds heeft gedaan. De verhoudingsgewijs eveneens hoge werkloosheid onder de tweede generatie wordt hiermee echter niet verklaard. Ook de onderwijsresultaten van allochtonen blijven in Nederland achter bij die in de omringende Westeuropese landen.

De aard van de discussie over minderheden zoals deze tussen belanghebbenden wordt gevoerd, lijkt in dit verband symptomatisch. Er ligt een sterke nadruk op vragen inzake cultuur en moraal. Al jarenlang is bijvoorbeeld een discussie gaande over het onderwijs in eigen taal en cultuur, terwijl intussen op de Nederlandse scholen een tweede generatie allochtonen wordt opgeleid wier positie door gebrekkige onderwijsprestaties grotendeels marginaal dreigt te blijven. Sinds lang wordt gediscussieerd over bezwaren tegen registratie van etnische herkomst; intussen worden de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid door gebrek aan gegevens steeds moeilijker vindbaar. Zonder het belang van deze discussies te ontkennen, moet toch worden vastgesteld dat zij nogal eens voorbijgaan aan de harde kern van de problematiek. Meer aandacht is nu noodzakelijk voor de vraag hoe de positie van minderheden – en dan vooral die van individuele leden van minderheidsgroepen – concreet en effectief kan worden verbeterd.

Het huidige minderhedenbeleid lijkt de snelheid te overschatten waarmee integratieprocessen van immigranten zich voltrekken. Het tempo waarmee specifiek op de minderheden gerichte voorzieningen de laatste jaren zijn verdwenen, zou op grond van de in de Minderhedennota ontwikkelde beleidsfilosofie moeten inhouden dat deze minderheden inmiddels al zo zeer zijn geïntegreerd dat een specifiek op hen gericht beleid niet meer nodig is, althans niet meer op de desbetreffende terreinen. De gedachte dat de algemene voorzieningen toegankelijk moeten zijn voor minderheden en dat zij daarin uiteindelijk naar evenredigheid moeten participeren, heeft de laatste jaren geleid tot 'veralgemenisering' van beleidsmaatregelen en -instrumenten. Men ziet dit onder meer in het onderwijsbeleid, het arbeidsvoorzieningsbeleid, en het welzijnsbeleid. Om aan de algemene voorzieningen deel te kunnen hebben moet echter al van een zekere mate van integratie sprake zijn en moet men beschikken over een aantal vaardigheden, zoals taalvaardigheid en zelfredzaamheid in meer algemene zin. Bij vele hier al langer wonende leden van minderheidsgroepen is dit niet het geval, laat staan bij een aantal hier nieuw binnenkomende migranten. Derhalve mag niet, vanuit de gedachte dat het specifieke beleid tot nu toe te weinig resultaten heeft opgeleverd, definitief met elke vorm van zulk beleid worden afgerekend.

De regering heeft voorts – om begrijpelijke redenen – de neiging alle door haar te voeren beleid primair in een nationaal perspectief te plaatsen en haar

beleidsprioriteiten op basis daarvan te formuleren. Dit heeft als consequentie dat het minderhedenbeleid, doordat het zich richt op niet meer dan vijf procent van de bevolking, wel eens een relatief lage prioriteit kan krijgen.

Zo kan gemakkelijk een situatie ontstaan waarin het minderhedenvraagstuk op landelijk niveau niet die aandacht krijgt die het met het oog op de toekomst verdient. In grote delen van het land realiseert men zich nauwelijks dat de Nederlandse samenleving multi-etnisch is geworden; de allochtone bevolking concentreert zich in de Randstad en in enkele steden daarbuiten. Bijna tweederde van de huidige etnische minderheden woont in niet meer dan twintig gemeenten. In de vier grote steden woont 47 procent van de Surinaamse, Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse bevolking, tegenover 11 procent van het overige deel van de Nederlandse bevolking. Behalve voor de allochtone groepen zelf is de concentratie ook van betekenis voor de desbetreffende grote steden. Zo is nu ruim 18 procent van de inwoners van de vier grote steden van allochtone herkomst. Het minderhedenvraagstuk is hiermee een typisch (groot)stedelijk probleem; er dringen zich parallellen op tussen het overheidsbeleid voor minderheden en dat voor de grote stad, over welk laatste onderwerp de raad binnenkort eveneens zal rapporteren.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel van de zogeheten concentratiegemeenten, en in het bijzonder de vier grote steden, klagen over een gebrek aan armslag bij de uitvoering van het minderhedenbeleid op lokaal niveau. De coördinatie van dit beleid is destijds toevertrouwd aan de minister van Binnenlandse Zaken onder meer met het argument dat deze de 'natuurlijke gesprekspartner' is van de gemeenten. In de praktijk blijkt echter nogal eens sprake van wrijvingen over de afbakening tussen centrale en decentrale bevoegdheden.

Er is ten slotte nog een fundamentele onduidelijkheid in het huidige minderhedenbeleid: de criteria voor afbakening van de doelgroepen zijn tamelijk willekeurig, en meer ingegeven door historische dan door maatschappelijke overwegingen. Daarom zijn zij aan slijtage onderhevig, terwijl zij onvoldoende mogelijkheden bieden om rekening te houden met de grote verschillen tussen en binnen de diverse groepen. Naarmate de tijd verstrijkt, lijken die verschillen eerder groter dan kleiner te worden. Juist in de groepsgerichte benadering – 'Nederland als multi-etnische samenleving' – vindt het huidige minderhedenbeleid zijn voornaamste legitimering. Hiermee wordt etnische herkomst echter te lichtvaardig en te generaliserend gekoppeld aan maatschappelijke achterstand, en kan te weinig rekening worden gehouden met de dynamiek die integratieprocessen eigen is. Niet een grofmazige groepsgerichte achterstandsbestrijding, gebaseerd op etnische verschillen, zou centraal moeten staan, maar een fijnmazige, gericht op integratie van individuen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen en binnen de allochtone groepen.

1.3 Een nieuwe beleidsvisie

1.3.1 Uitgangspunt

Aangenomen mag worden dat de immigratie zich voorlopig zal voortzetten en dat het aandeel van de allochtonen in de totale bevolking verder zal groeien. Terwijl de raad in 1979 adviseerde de aanwezigheid van de *immigranten* in beginsel als blijvend te beschouwen, verwacht hij nu dat tevens de *immigratie* zelve blijvend is. Dit geldt niet slechts voor Nederland, maar voor geheel West-Europa en in feite voor de gehele westerse wereld. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen, die elkaar bovendien versterken. In de eerste plaats spelen hier de grote verschillen een rol in welvaart en in politieke vrijheid en de toenemende bevolkingsdruk in de ontwikkelingslanden. De migratie wordt voorts gestimuleerd door betere en goedkopere communicatiemiddelen, door meer kennis over het Westen in de Derde Wereld en bovenal door het feit dat in veel westerse landen reeds grote aantallen migranten verblijven. Dit laatste feit heeft, vooral via de mogelijkheden voor gezinshereniging en

-vorming, het ontstaan in de hand gewerkt van min of meer permanente migratiebruggen tussen landen met grote welvaartsverschillen. Hierdoor zal de herkomst van toekomstige migratiestromen ten minste gedeeltelijk bepaald blijven door de herkomst van eerdere migratiestromen. Voor Nederland zijn de landen van herkomst voorlopig vooral Marokko, Turkije en Suriname. Geleidelijk zullen echter ook meer migranten uit andere landen gaan komen, in het bijzonder uit landen in Afrika, dat relatief dichtbij is gelegen en waar de bevolkingsdruk en de druk om vanwege slechte omstandigheden te vertrekken groter zijn dan elders. Ook kan, gezien de politieke en economische ontwikkelingen op meer migratie uit Oost-Europa worden gerekend. Deze nieuwe migratiestromen zullen via gezinshereniging ook weer tot vervolgmigratie leiden. Voorts mag worden verwacht dat de totstandkoming van de Europese interne markt zal leiden tot een geleidelijke toename van de intra-EG-migratie.

De raad staat, net als in 1979, een restrictief toelatingsbeleid voor. Het restrictieve karakter van het toelatingsbeleid kent echter grenzen, niet alleen vanuit een humanitair maar ook vanuit een praktisch gezichtspunt. Mede op grond van de ervaringen van de afgelopen tien jaar acht de raad het irreeël te veronderstellen dat aan de zjuïst geschetste migratiedruk volledig weerstand kan worden geboden. Een open samenleving als de Nederlandse kan zich niet van de rest van de wereld isoleren; de omstandigheden stellen echter grenzen aan de opnamecapaciteit, ook al zijn die grenzen niet gemakkelijk aan te geven. In verhouding tot de omringende landen telt Nederland als geheel overigens nog altijd weinig immigranten; wel is de laatste jaren de migratie naar Nederland verhoudingsgewijs omvangrijker geweest dan elders in West-Europa.

Op de lange termijn tekent zich in de wereld een tendens af tot groeiende interdependentie; meer internationale migratie is hiervan een logisch gevolg. Het is daarom realistischer zich af te vragen hoe de immigratie te reguleren dan hoe deze te voorkomen. Uitgangspunt van het toekomstig overheidsbeleid inzake minderheden zal derhalve moeten zijn dat Nederland de facto een immigratieland is en dit voorlopig zal blijven, ook al heeft het deze status nooit nagestreefd.

1.3.2 Een nieuwe benadering

Wanneer het voortduren van de immigratie als realiteit wordt aanvaard, is er alles aan gelegen de gevolgen hiervan positief te doen uitvallen voor zowel de immigrant en zijn of haar nakomelingen als voor de samenleving als geheel. In de huidige situatie overheerst voor velen behorend tot het allochtone deel van de bevolking een perspectief van kansloosheid. Dit komt tot uiting in hoge werkloosheid, hoge uitval in het onderwijs, relatief hoge criminaliteit, afhankelijkheid van de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen. Door deze marginale positie zijn veel allochtonen te weinig in staat bij te dragen aan de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving. Nieuw binnenkomende migranten lopen een gerede kans eveneens in deze marginale positie te geraken. De raad acht een voortduren van deze situatie onaanvaardbaar. Het is een zaak van hoge urgentie dat de aanpak gericht op de integratie van allochtonen in de samenleving effectiever wordt.

Deelname aan de arbeid van tot de beroepsbevolking behorende allochtonen is te beschouwen als een wezenlijke voorwaarde voor maatschappelijke integratie. Arbeid is niet alleen het belangrijkste middel voor het verwerven van een inkomen, maar vormt ook een belangrijk deel van de bijdrage die een persoon levert aan de ontwikkeling van de samenleving. Verwezenlijking van arbeidsparticipatie is van twee even belangrijke voorwaarden afhankelijk: de inzet van de betrokken allochtonen en de feitelijke aanwezigheid van serieuze participatiekansen. Allochtonen moeten zelf de benodigde kennis en vaardigheden verwerven, maar de overheid heeft hierbij de taak voorwaarden en kansen te scheppen om het integratieproces zo voorspoedig mogelijk te doen verlopen.

Zonder de medewerking van het autochtone deel van de bevolking, van het bedrijfsleven en van een groot aantal andere maatschappelijke instellingen en organisaties zal dit niet lukken.

De raad stelt voorop dat deze benadering haar eerste legitimatie vindt in overwegingen van sociale rechtvaardigheid ten aanzien van alle ingezetenen. Tege-lijk is het echter van belang te onderkennen dat de allochtonen potentiële 'human resources' vertegenwoordigen, bij de ontwikkeling waarvan de samenleving baat kan vinden. Dit wil zeggen dat niet slechts de ontegenzeggelijk problematische kanten van de immigratie in het beleid moeten worden betrokken, maar dat actiever moet worden gepoogd het allochtone potentieel te mobiliseren, ten behoeve van de samenleving als geheel. Klassieke immigratielanden als Canada, de Verenigde Staten en Australië hebben dit al lang geleden begrepen; zij beschouwen hun immigranten veeleer als een aanwinst dan als een last. Voor Nederland kan in dit verband worden gewezen op de volgende aan de immigratie verbonden potenties.

Het relatief grote aantal jongere migranten en het naar verhouding hoge geboortecijfer onder de eerste generatie immigranten remmen de processen van vergrijzing en ontgroening die in Nederland gaande zijn. Zo voorkomt de immigratie een al te snelle en onevenwichtige afname van de bevolkingsomvang, die de samenleving voor zware lasten kan stellen. Immigratie kan de teruggang van de bevolkingsomvang afremmen, maar dit zal slechts tot lastenverlichting leiden als de immigranten voldoende participeren. Dit vraagt om een beter gebruik van hun potentieel. Hiertoe zijn veranderingen noodzakelijk, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

Aan de *vraagzijde* dient de aanwezigheid van allochtonen beter dan thans te worden aangewend om dreigende tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen. Ondanks het hoge werkloosheidsniveau van thans, zal de vraag in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt het aanbod wellicht weer gaan overtreffen, ook onder laag geschoolden. Een antwoord hierop zou zijn de hier reeds woonachtige allochtonen, inclusief de hier geboren generatie, voor de arbeidsmarkt te mobiliseren. Dit vraagt van alle betrokkenen een besef dat investeringen op de korte termijn in een hogere arbeidsparticipatie van allochtonen zich op de langere termijn kunnen terugverdienen. Men kan dit zien in termen van 'verliesbeperking': ziet men af van deze investeringen, dan wordt ook een prijs betaald, namelijk die welke is verbonden aan een verdere ontwikkeling naar een etnisch subproletariaat, in de vorm van criminaliteit en dure overheidsvoorzieningen. Het alternatief hiervoor is een beleid gericht op het tot ontplooiing brengen van 'human resources', in het bijzonder via onderwijs en scholing. Zo'n beleid vraagt nu om initiatieven, opdat participatie van allochtonen zo snel mogelijk een even normaal verschijnsel is als participatie van autochtonen.

Hierbij geldt ook dat grote steden, die steeds meer in internationale competitie treden en een internationaal opererend bedrijfsleven kennen, gebaat zijn bij een goed ontwikkelde, internationaal ingestelde beroepsbevolking. De voordelen hiervan moeten niet worden onderschat. Een stad als New York dankt haar aantrekkingskracht als economisch en cultureel centrum mede aan de etnisch gemengde bevolking en het kosmopolitisch leefklimaat (zij het dat hier ook sociale contrasten optreden die in Nederlandse verhoudingen niet aanvaardbaar zouden zijn). In Europa krijgt de internationalisering van het bedrijfsleven thans een sterke impuls, onder andere door de ontwikkelingen in de Europese Gemeenschap. Veel grote bedrijven opereren al wereldwijd en ook kleinere ondernemingen zullen meer internationale contacten krijgen. Het succes van afzonderlijke bedrijven op internationale markten wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteiten van de werknemers. Waar de grote steden zich meer en meer ontwikkelen tot knooppunten in internationale netwerken, zullen de dienstverlening en het culturele aanbod zich ook steeds meer moeten richten op een internationaal publiek. De allochtone bevolking, mits

voldoende inzetbaar in het arbeidsproces, kan hiertoe impulsen leveren.

Een nieuwe benadering van de immigratie is ook vereist aan de *aanbodzijde* van de arbeidsmarkt. Veel immigranten kunnen bij hun komst niet de (taal)kennis en de opleiding bieden die in onze hoogontwikkelde economie zijn vereist. Ook al langer hier verblijvende immigranten en veel van hun hier geboren kinderen beschikken nog niet over adequate kennis en vaardigheden. Momenteel ontbreken vaak de mogelijkheden om hier iets aan te doen. Dit leidt ertoe dat velen, zelfs al hebben zij een sterke wil tot maatschappelijke participatie, niet in staat zijn deze wil in daden om te zetten en zo hun potentieel te ontplooien. Derhalve zijn meer en betere onderwijs- en beroepsscholingsmogelijkheden nodig voor allochtonen, ook als zij niet meer leerplichtig zijn bij hun komst naar Nederland. Centraal staat hierbij de noodzaak van het leren van de Nederlandse taal, een absolute voorwaarde voor het functioneren in Nederland. Nadrukkelijk stelt de raad dat dit zowel voor mannen als voor vrouwen geldt.

Een benadering die zich erop richt de voordelen van immigratie te benutten, zou overigens niet slechts oog moeten hebben voor de materiële aspecten. Internationale migratiebewegingen brengen dragers van uiteenlopende culturen met elkaar in contact, een proces dat een verrijking kan inhouden door de kennismaking met nog onbekende denkbeelden en culturen. De samenleving wordt bonter en daarmee interessanter. De stimulerende werking hiervan zal groter zijn naarmate de betrokken allochtonen beter in de samenleving zijn opgenomen en begrip voor elkaars fundamentele normen en waarden kan worden ontwikkeld.

Tegelijk moet worden onderkend dat deze pluriformiteit tot spanningen kan leiden. In de culturen die met elkaar worden geconfronteerd, komen opvattingen voor die zich bezwaarlijk laten verenigen, terwijl ze als fundamentele verworvenheden worden beschouwd. Dit kan er toe leiden dat in de Nederlandse rechtsorde verankerde vrijheden op soms militante wijze worden aangevallen. Het is duidelijk dat de regels die in deze rechtsorde voor het maatschappelijk verkeer zijn neergelegd, door alle ingezetenen dienen te worden gerespecteerd. Dit betekent niet dat de overtuigingen van de meerderheid aan een minderheid worden opgelegd. Een fundamenteel beginsel van de Nederlandse rechtsorde is juist dat uiteenlopende godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen rechtens worden gewaarborgd. Dit grondwettelijk verankerde respect voor andersdenkenden impliceert eveneens bescherming van fundamentele opvattingen van groeperingen die van elders afkomstig zijn. Om het vreedzaam samenleven van groepen met uiteenlopende opvattingen mogelijk te maken, zijn grenzen aan ieders gedrag gesteld. Dit is een basisvoorwaarde voor de pluriforme samenleving. Overschrijding van deze grenzen kan daarom niet worden getolereerd. Onderkend moet worden dat dit met name in het belang is van zwakkere groepen in de samenleving, waartoe de minderheidsgroepen zijn te rekenen.

1.3.3 Aspecten van te ontwikkelen beleid

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat de raad het noodzakelijk acht binnen het regeringsbeleid een hogere prioriteit toe te kennen aan de integratie van allochtonen dan thans het geval is. Dit heeft consequenties voor het te ontwikkelen beleid.

1.3.3.1 De verhouding algemeen-specifiek beleid

Zoals in paragraaf 1.1 is uiteengezet, vormt het algemeen beleid het kader bij het realiseren van de geformuleerde doelstellingen ten aanzien van allochtonen. Dit algemene beleid valt als zodanig buiten het bestek van dit rapport. Alleen in paragraaf 1.4 wordt ingegaan op enkele aspecten van het te voeren algemene beleid, met name ten aanzien van arbeid, onderwijs en volwasseneducatie.

Specifiek beleid kan slechts gedijen – zo werd gesteld – als het niet haaks staat op algemene beleidskeuzen. De rechtvaardiging van specifiek beleid is gelegen in de uitzonderlijke problemen waardoor een groep wordt gekenmerkt. Het tot een allochtone groep behoren is dus het eerste criterium om onder specifiek beleid te vallen. De logica van het specifieke beleid – de gerichtheid op achterstanden – houdt echter tevens in dat de faciliteiten in het kader van het specifieke beleid niet aan alle leden van die groep ten goede hoeven te komen, maar moeten worden beperkt tot die personen uit de betreffende groepen die genoemde problemen ook feitelijk hebben. Velen zullen door opleidingsniveau, culturele achtergrond, kennis van het Nederlands, ervaring, verblijfsduur en rechtspositie in staat zijn zelf hun weg te vinden. Voor hen is het specifieke beleid niet bedoeld. Dit betekent tevens dat de legitimatie van specifiek beleid als vervallen moet worden beschouwd wanneer de uitzonderlijke problemen op groepsniveau niet langer bestaan. In zoverre is specifiek beleid in principe tijdelijk, hoe lang dit in de praktijk ook moge duren.

De raad gaat ervan uit dat specifiek beleid de integratie bevordert; ook daarin vindt het zijn rechtvaardiging. Het integratiebevorderend effect staat thans niet altijd voorop bij specifieke maatregelen en voorzieningen. Bovendien werkt het huidige minderhedenbeleid, dat grotendeels uitgaat van voorheen geconstateerde sociaal-economische achterstanden, verstarrend naarmate de tijd verstrijkt: sommige groepen blijken inmiddels zodanig geïntegreerd dat zij in voldoende mate in een aantal vitale instituties van de samenleving participeren; desondanks blijft het beleid op hen van toepassing. Tegelijkertijd zijn er andere groepen gekomen waarvoor in het geheel geen specifiek beleid geldt, maar waar dit gezien de problemen wel noodzakelijk zou zijn.

Omdat het specifieke beleid dient te zijn toegesneden op het wegnemen van belemmeringen voor een gelijkwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer van individuen die tot een allochtone groep behoren, zal het niet voor alle groepen gelijk zijn. Een gevolg van dit ‘maatwerk’ kan ook zijn dat per beleidsterrein maatregelen verschillen. Een bepaalde groep kan inmiddels op zo bevredigende wijze in het onderwijs participeren dat een specifiek onderwijsbeleid niet langer nodig is; de werkloosheid onder deze groep kan daarentegen zo groot zijn dat speciale maatregelen voor individuen uit deze groep daar weer wel nodig zijn.

Ook is een implicatie van deze gedachtengang dat, anders dan nu het geval is, de per beleidsgebied beschikbare faciliteiten over personen uit de in aanmerking komende groepen verdeeld worden naar rato van de ernst van de problematiek.

Waar het tot een allochtone groep behoren het eerste criterium is voor het specifieke beleid, is uiteraard de keuze van groepen waarvoor dit beleid geldt, van bijzonder belang. De raad acht het daarom wenselijk de doelgroepen van het beleid periodiek opnieuw vast te stellen, aan de hand van criteria ontleend aan de mate van (tekort schietende) maatschappelijke participatie, vooral in de sectoren arbeid en onderwijs. Te denken is aan een ‘herijking’ eens in de vijf jaar.

1.3.3.2 De verhouding achterstanden – cultuurbeleid

Naast achterstandsfaciliteiten verleent het huidige minderhedenbeleid ook culturele faciliteiten. Deze combinatie roept bezwaren op. Zij leidt er namelijk toe dat groepen allochtonen die niet in een sociaal-economische achterstandssituatie verkeren en die derhalve geen doelgroep zijn van het minderhedenbeleid, geen aanspraak kunnen maken op eigen culturele voorzieningen, terwijl zij hieraan soms wel behoefte hebben. Door de genoemde combinatie heeft tevens het accent te veel gelegen op het creëren en in stand houden van voorzieningen in het kader van de ontwikkeling van een multi-etnische samenleving. Het verminderen van de achterstanden in onderwijs en arbeid kwam zo te weinig van de grond.

Institutionalisering van de etnische pluriformiteit behoeft naar het oordeel

van de raad niet te worden beschouwd als een zelfstandige doelstelling van overheidsbeleid. De multi-etnische samenleving is een maatschappelijk gegeven, en daarmee een *uitgangspunt* van een beleid dat op diverse terreinen mogelijkheden laat voor culturele pluriformiteit. De multi-etnische samenleving kan zich in institutioneel opzicht manifesteren als culturele pluriformiteit, maar dit hoeft niet overal en altijd het geval te zijn. De mate waarin de overheid hiervoor ruimte biedt, kan van sector tot sector verschillen.

Allochtonen die dit willen, moeten hun culturele eigenheid kunnen behouden en verder ontwikkelen: integratie behoeft zeker geen culturele assimilatie in te houden. Meer nog dan verwezenlijking van het streven naar institutionele integratie behoort dit echter tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken groepen. Het initiatief om bepaalde voorzieningen te krijgen, dient dan ook van deze groepen zelf te komen. De overheid heeft hier geen andere taak dan barrières die allochtone groeperingen uit hoofde van hun allochtoon-zijn ondervinden, te helpen slechten opdat zij op gelijke voet met autochtonen kunnen delen in de culturele pluriformiteit. Een andere, hiermee verwante taak van de overheid is erop toe te zien dat in inter-etnische contacten, zowel op groeps- als op individueel niveau, de rechtsorde wordt geëerbiedigd.

1.3.3.3 **Van inputdoelstelling naar outputtaakstelling**

Een doelstelling van het huidige minderhedenbeleid is de bevordering van de toegankelijkheid en het gebruik van de zogeheten algemene voorzieningen. Door middel van financiële injecties is gepoogd het rendement van dit gebruik te bevorderen. De verschillende actoren (gemeenten, besturen van algemene instellingen, scholen) behoeven dikwijls slechts aan te geven hoeveel leden van minderheidsgroepen tot hun doelgroep kunnen worden gerekend om voor extra gelden in aanmerking te komen. Deze gelden worden beschikbaar gesteld in het kader van het minderhedenbeleid. Andere actoren kunnen volstaan met het aangeven van het percentage van hun regulier budget dat aan allochtonen wordt besteed, dan wel aan deze groep ten goede komt. In hoeverre deze financiële input de positie van de betrokken allochtonen daadwerkelijk heeft verbeterd, is niet altijd duidelijk.

Bepaalde vormen van outputfinanciering bieden volgens de raad betere mogelijkheden om meer dan thans resultaten in het vizier te krijgen. De output moet dan immers zichtbaar worden gemaakt. Het belonen van organisaties die succesvol opereren ten behoeve van de integratie van allochtonen, kan voorts een stimulans vormen voor het behalen van zo goed mogelijke resultaten. In het licht hiervan stelt de raad voor het *belonen van behaald succes* te laten meewegen bij het geven van stimulansen, in plaats van als criterium louter bemoeienis met een probleemcategorie te nemen. Niet meer uitsluitend het aantal leden van minderheidsgroepen dat men in zijn bestand aan leerlingen, werklozen, cursisten, cliënten, en dergelijke telt, moet bepalen hoeveel extra gelden men krijgt, maar ook het bereikte resultaat.

Naar vanzelf spreekt, is zo'n resultaatgerichte sturing maar in beperkte mate mogelijk. Publieke voorzieningen kunnen niet zomaar worden opgeheven wanneer de resultaten bij de verwachtingen achterblijven. Wel kan een gedeeltelijk door het resultaat bepaalde financiering bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de werkzaamheden, zeker wanneer voorzieningen van verschillende kanten worden aangeboden. In de volgende paragrafen zullen enkele concrete voorstellen worden gedaan.

1.3.3.4 **Registratie**

Het is niet mogelijk een effectief beleid te voeren als de categorieën waarop het zich richt geheel of gedeeltelijk onvindbaar zijn. De noodzaak van een specifiek beleid, gericht op individuen, moet worden afgemeten aan de maatschappelijke positie en omvang van de groep waartoe zij behoren. De thans bestaande registratiesystemen zijn hiervoor niet in alle gevallen toereikend.

Naarmate allochtone groepen zich langer in Nederland bevinden, zal het moeilijker worden te bepalen wie als allochtoon kunnen worden aangemerkt en

waar de betrokkenen verblijven. Zolang het gaat om niet-Nederlanders, doet dit probleem zich niet voor. Allochtonen met de Nederlandse nationaliteit zijn daarentegen in veel registratiesystemen niet als allochtoon te herkennen, zeker als hun geboorteplaats ook nog in Nederland ligt. Zo is de huidige omvang van de Molukse gemeenschap in Nederland op geen enkele wijze vast te stellen met behulp van bestaande registratiesystemen. Bovendien rijzen vragen als: hoe duidt men kinderen met één autochtone en één allochtone ouder aan? Of: tot in welke generatie blijven allochtonen allochtoon?

Veel landen met een etnisch pluriforme bevolking worden met deze vraag geconfronteerd. Onder meer in de Verenigde Staten, Canada en Groot-Brittannië bevatten de periodiek weerkerende volkstellingen een vraag naar de etnische achtergrond van de respondent, waarbij elke ingezetene zelf kan kiezen uit een aantal mogelijkheden (zelfidentificatie). Nederland kent geen volkstellingen meer; qua betrouwbaarheid hiermee vergelijkbare informatie omtrent de omvang der allochtone groepen zou slechts via het bevolkingsregister kunnen worden verkregen, maar dit bevat geen aanduiding van de etnische herkomst. Het bevolkingsregister bevat thans wel aanduidingen omtrent de nationaliteit, de geboorteplaats, de geboorteplaats van de ouders en het jaar van vestiging in Nederland. Voor de eerste 20 tot 30 jaar na vestiging in Nederland biedt dit doorgaans voldoende aanknopingspunten om de omvang van een bepaalde groep vast te stellen. Daarna worden de basisgegevens snel minder bruikbaar. Herinvoering van volkstellingen zou naar verwachting op bezwaren stuiten van zowel praktische als principiële aard. Als deze prohibitief zijn, zou moeten worden gepoogd door middel van geavanceerde statistische technieken in de gesignaleerde leemten te voorzien.

Naast kennis van de totale omvang van minderheidsgroepen is ook registratie van het voorzieningengebruik door minderheden – en van de resultaten hiervan – een voorwaarde voor een effectief en controleerbaar beleid. In sommige gevallen gebeurt dit al, zoals bij de arbeidsbemiddeling en bij justitiële voorzieningen. De raad realiseert zich dat het indiceren of een bepaalde persoon al dan niet tot een doelgroep van het beleid behoort – en zo ja, tot welke – soms bepaalde gevoeligheden kan oproepen. Mede daarom pleit hij ervoor – ondanks bepaalde nadelen die hieraan kleven – bij het voorzieningengebruik zo veel mogelijk het systeem van zelfidentificatie te hanteren: de betrokkene kan dan zelf aangeven tot welke groepering hij of zij wenst te worden gerekend.

1.3.3.5 **Categorieën van beleid**

In het beleid gericht op allochtonen dienen drie onderdelen te worden onderscheiden, te weten:

- het *vreemdelingenbeleid*; dit richt zich op toelating, verblijfsrechtelijke positie en uitzetting van allochtonen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit;
- het *integratiebeleid*; dit richt zich op verbetering van de participatie van minderheden in vitale maatschappelijke sectoren en instituties. De maatschappelijke achterstand is het criterium bij de vaststelling van de doelgroepen van dit beleid;
- een *cultuurbeleid* waarin zich het cultureel-pluriforme karakter van de Nederlandse samenleving weerspiegelt. Dit richt zich in principe op alle allochtone groepen die uitdrukking willen geven aan hun eigen cultuur en identiteit, maar die vanwege hun allochtoon-zijn op bepaalde toetredingsdrempels stuiten. Het is een verantwoordelijkheid van de groepen zelf of zij een beroep willen doen op faciliteiten in het kader van dit beleid. Tevens richt het zich op het bevorderen van goede betrekkingen tussen autochtonen en allochtonen en tussen allochtonen onderling.

De drie sporen vormen gezamenlijk het *allochtonenbeleid*. Het begrip ‘allochtonen’ wordt hier als koepelbegrip gebruikt. Het verwijst naar herkomst, maar is verder neutraal ten aanzien van overige kenmerken van de desbetreffende groepen en bestrijkt zowel immigranten als hun nakomelingen tot in de derde

generatie, voor zover deze laatsten zich als allochtoon wensen te beschouwen. De raad meent dat op deze wijze de weg kan worden ingeslagen naar een beleid dat meer recht doet aan de problemen en behoeften van de in Nederland verblijvende allochtonen.

1.4 Het allochtonenbeleid op hoofdpunten

Deze paragraaf bevat een overzicht van de belangrijkste elementen van het allochtonenbeleid zoals dit er volgens de raad uit zou moeten zien. In bepaalde gevallen houdt dit geen of slechts zeer geringe aanpassingen in ten opzichte van het huidige beleid; in andere gevallen betreft het ingrijpende wijzigingen in vergelijking met de situatie van nu. Het ligt voor de hand dat meer wordt gezegd over bepleite wijzigingen dan over elementen die niet of nauwelijks aanpassing behoeven. Ook zal uitvoeriger worden stilgestaan bij de specifiek voor allochtonen bedoelde beleidsmaatregelen dan bij onderdelen van algemeen beleid die tevens de positie van allochtonen raken.

Achtereenvolgens wordt hier ingegaan op de drie hoofdonderdelen van het allochtonenbeleid, te weten: het vreemdelingenbeleid (par. 1.4.1), het integratiebeleid (par. 1.4.2) en het cultuurbeleid (par. 1.4.3).

1.4.1 Het vreemdelingenbeleid

Hier komen de diverse aspecten van het beleid aan de orde die te maken hebben met de komst naar, het verblijf in en het vertrek van vreemdelingen en andere migranten uit Nederland, in het bijzonder met betrekking tot hun rechtspositie. Het gaat hier dus om meer dan alleen het beleid in het kader van de vreemdelingenwetgeving. Dit laatste komt vooral in subparagrafen 1.4.1.1 en 1.4.1.2 aan de orde. Hoewel het vreemdelingenbeleid geen inhoudelijk, op integratie gericht beleid is, is het door de invloed die het indirect uitoefent, hier wel van belang. Het bepaalt mede het aantal allochtonen en het heeft gevolgen voor het maatschappelijk klimaat waarin zij leven.

1.4.1.1 Toelatingsbeleid

Als gezegd, baseert de raad zijn beleidsvoorstellen, anders dan in 1979, thans op de veronderstelling dat ook in de toekomst een substantiële migratie naar Nederland zal blijven plaatsvinden. Deze migratie valt in drie typen uiteen:

- migratie vanwege arbeid;
- migratie vanwege gezinshereniging of -vorming;
- migratie van vluchtelingen en asielzoekers.

Voor het toekomstig (restrictief) toelatingsbeleid is het van belang elk van deze categorieën nader te bezien.

Bij de niet-Nederlanders die voor het verrichten van *arbeid* naar Nederland komen, dient onderscheid te worden gemaakt tussen staatsburgers van de Europese Gemeenschap en anderen. Voor de eersten geldt het vrij verkeer van werknemers en van diensten. Beroepsbeoefenaren die onder een vestigingsregeling vallen kunnen zich hier vrij vestigen. Intra-EG-migratie met andere bedoelingen dan het verrichten van arbeid of het aanbieden van diensten zal zich, afgezien van de hieruit voortvloeiende gezinshereniging, vooralsnog niet onbeperkt voordoen. Vestiging vanwege het niveau en de kwaliteit van de sociale zekerheid blijft voorlopig uitgesloten.

Ingezetenen van de Gemeenschap die niet de nationaliteit van een van de lidstaten bezitten, vallen niet onder de regels van het vrij verkeer, ook niet na de totstandkoming van de interne markt. Dit kan ertoe leiden, dat bedrijven die veel vreemdelingen in dienst hebben op de Europese markt in een nadelige concurrentiepositie belanden wanneer zij buiten de lidstaat van vestiging werken. Zij kunnen dan immers hun desbetreffende personeel daar niet laten werken. Het verdient derhalve overweging om in Europees verband aan de orde te stellen of niet aan staatsburgers van derde landen na een legaal ingeze-

tenschap van een bepaalde periode (bijv. vijf jaar) dezelfde rechten ten aanzien van vrij verkeer moeten worden gegeven als aan staatsburgers van een van de lid-staten. Dit zou ook het integratieperspectief verbeteren voor vreemdelingen die reeds langdurig in de Gemeenschap wonen.

Om arbeidsmigratie van buiten de Europese Gemeenschap tot een minimum te beperken (ook indien in de toekomst de arbeidsmarkt verder mocht aantrekken), dient bij elk verzoek om een tewerkstellingsvergunning grondiger dan thans te worden nagegaan of ook ingezetenen kunnen worden ingezet, zo nodig na om- of bijscholing en/of verhuizing. Waar op grond van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) nu tewerkstellingsvergunningen vereist zijn, dienen deze, naar de mening van de raad, voorlopig niet meer te worden afgegeven voor werk waarvoor weinig of geen scholing vereist is, gelet op het karakter van de huidige arbeidsreserve (behalve aan de in de vorige alinea bedoelde categorie werknemers). In beginsel zou slechts gespecialiseerd personeel dat onvoldoende beschikbaar is, buiten de Gemeenschap kunnen worden gerecruiteerd, al blijven er natuurlijk gevallen waar met de komst van werkers van buiten de Gemeenschap een manifest Nederlands belang wordt gediend. Een verdere categorie wordt ten slotte gevormd door onderzoekers en studenten van buiten de Gemeenschap die hier stages lopen en onderwijs volgen. In zijn rapport Cultuur zonder grenzen (1987) wees de raad reeds op de noodzaak de internationale oriëntatie van het Nederlandse hoger onderwijs te versterken.

Aan het tegengaan van tewerkstelling van illegaal aanwezige personen dient ook na de totstandkoming van de Europese interne markt strikt de hand te worden gehouden. Gezien het grote aantal vreemdelingen dat nu reeds in de Zuideuropese lid-staten illegaal arbeid verricht, moet niet worden uitgesloten dat na '1992' dit probleem ook in de meer noordelijke streken van de Gemeenschap in omvang zal toenemen, zeker als niet tijdig in Europees verband passende maatregelen hiertegen kunnen worden ontwikkeld. In elk geval dient de controle op werkgevers te worden verscherpt en dienen overtredingen strenger dan thans te worden bestraft. Elders in dit hoofdstuk vervatte suggesties om het in dienst nemen van legaal aanwezig laag geschoold personeel te stimuleren, zullen hier enig soelaas kunnen bieden, zowel voor de werkgevers als voor de allochtonen, onder wie zich immers verhoudingsgewijs veel laag geschoolden bevinden.

Gezinshereniging in ruime zin, dat wil zeggen met inbegrip van de overkomst van partners van hier al lang verblijvende of zelfs geboren allochtonen, vormt al geruime tijd de meest voorkomende toelatingsgrond van vreemdelingen. Beperking van de mogelijkheden zou derhalve tot een belangrijke verlaging van het immigratieniveau kunnen leiden. Om verschillende redenen meent de raad echter dat er geen reden is om het huidige beleid op dit punt te verscherpen. De overwegingen van humanitaire aard die er terecht aan ten grondslag liggen en de internationale verdragsverplichtingen die hier gelden, laten hier toe ook weinig ruimte. De belangrijkste reden voor terughoudendheid ligt evenwel in de negatieve uitwerking die beperking kan hebben op de hier al verblijvende allochtonen en zo ook op het integratiebeleid. Het effect van het niet kunnen laten overkomen van minderjarige kinderen of (huwelijks)partners is evident.

Indien toch enigerlei beperking van het toelatingsbeleid gewenst zou zijn, dan komen hiervoor in aanmerking de vestigingsfaciliteiten van de nog niet genoemde gezinsleden, namelijk meerderjarige kinderen en anderen die ten laste van het gezinshoofd komen. De regels dienaangaande zijn reeds tamelijk stringent, maar hun toepassing kan wellicht nog preciezer.

Ook na zo'n aanscherping behoudt Nederland een gezinsherenigingsbeleid waarin integratiepotentieel geen maatstaf voor toelating is. Dit is anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar het hebben van naaste familieleden een pré is bij immigratie, maar niet altijd automatisch recht geeft op vestiging. Toelating in de VS hangt mede af van de vraag of de betrokken immigrant zelf, dan wel diens reeds aanwezige familieleden, in zijn of haar onderhoud kunnen

voorzien zonder een beroep te hoeven doen op publieke fondsen. In feite beschikken slechts weinigen van degenen die momenteel in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen, over kwalificaties die hen gemakkelijk inzetbaar maken in het arbeidsproces.

Vluchtelingen en asielzoekers staan de laatste jaren sterk in de publiciteit, wellicht doordat de hiervoor geldende procedures het ook mogelijk maken Nederland binnen te komen als men hier niet over werk, familieleden, of anderszins voldoende middelen beschikt. Hiermee lijkt dit type migratie moeilijker te beheersen dan de beide andere. Blijkens rechterlijke uitspraken wordt dikwijls ten onrechte een beroep gedaan op de asielprocedures. Een aantal van degenen die zijn uitgeprocedeerd en die niet de status van vluchteling dan wel een verblijfsvergunning hebben verkregen, blijft toch in Nederland. Men moet constateren dat de asielprocedures dan op onbedoelde wijze worden gebruikt.

Niettemin is de raad van mening dat het recht op asiel onverkort gehandhaafd moet blijven, zijnde een fundamenteel aspect van de Nederlandse rechtsstaat. De komst van asielzoekers mag ook niet zodanig worden bemoeilijkt dat het aanvragen van asiel de facto onmogelijk wordt. Misbruik van de bestaande regelingen dient te worden tegengegaan door een efficiënter overheidsoptreden. Het succes van de eind 1987 ingevoerde Regeling Opvang Asielzoekers bewijst dat de overheid hiertoe in staat is.

Momenteel is het vooral de vaak lange duur van de asielprocedure die zorgen baart. Zolang deze loopt, mag de asielzoeker niet werken; dit zou zijn of haar integratie in de Nederlandse samenleving te zeer bevorderen. Op het eerste gezicht lijkt dit een plausibel standpunt: niet meer dan één op elke tien asielzoekers krijgt uiteindelijk de status van vluchteling. In de praktijk blijft echter circa de helft van de asielzoekers toch in Nederland achter, van wie slechts ongeveer vijftig procent legaal. Het marginale bestaan dat asielzoekers vaak jarenlang leiden, staat naderhand dikwijls een adequate integratie in de Nederlandse samenleving in de weg, ook wanneer hun juridische status eenmaal voldoende stevig is.

Hier presenteert zich het dilemma dat de asielprocedure nooit tot verkapte arbeidsmigratie zou mogen leiden, maar dat het anderzijds in het belang van de Nederlandse samenleving is nieuwkomers zo snel mogelijk te integreren. Een versnelling van de asielprocedure zou hier de beste uitweg bieden. Ook een versnelde procedure zal echter soms langer dan een jaar kunnen duren, een enkele maal wellicht veel langer. Om integratieproblemen naderhand te beperken, stelt de raad voor asielzoekers toe te staan onder bepaalde voorwaarden arbeid te verrichten, eventueel in het kader van speciaal hiervoor aangewezen projecten. Zij zouden hiertoe in staat moeten worden gesteld nadat is bepaald dat zij de reactie op hun verzoek om asiel in Nederland mogen afwachten, dat wil zeggen vanaf ongeveer twee maanden na hun komst naar Nederland. Hierdoor kan worden voorkomen dat deze regeling als een verkapte mogelijkheid voor arbeidsmigratie wordt gebruikt. Na een definitieve afwijzing van de asielaanvraag zou het werk meteen moeten worden beëindigd. Het verrichten van arbeid door asielzoekers, dat ook in enkele Westeuropese landen en Canada wordt toegestaan, gaat leegloop en verval tegen en stelt hen in staat tijdens de procedure in hun eigen levensonderhoud te voorzien; zo kan deze maatregel ook de met hun opvang gemoeide kosten terugdringen.

In diverse Westeuropese landen worden de laatste jaren minder vluchtelingen toegelaten dan voorheen. Voor Nederland geldt dit niet, zij het dat het aantal door Nederland uitgenodigde of anderszins hier toegelaten vluchtelingen in West Europees perspectief lange tijd vrij laag is geweest. Het lijkt niet ondenkbaar dat de Europese partners Nederland zullen aansporen om met hen in de pas te lopen. De raad meent dat de regering niet tot beperking van het aantal uitgenodigde vluchtelingen moet overgaan en ten minste het huidige niveau moet handhaven.

1.4.1.2 Toezicht op vreemdelingen

De Europese integratie zal in de komende jaren een steeds duidelijker stempel gaan drukken op het vreemdelingenbeleid. De toenemende onderlinge verbondenheid van de lid-staten vraagt om harmonisatie van wetgeving en beleid, iets waaraan ook het vreemdelingenbeleid, jarenlang bij uitstek een exponent van de nationale soevereiniteit, niet ontkomt. Diverse initiatieven tot harmonisatie zijn in de afgelopen jaren reeds ontplooid, met name in het kader van het Schengen-akkoord en bij de opvang van asielzoekers. De afschaffing van de personencontrole aan de binnengrenzen van de Gemeenschap – voorzien voor 1991 voor de ‘Vijf van Schengen’ en voor 1 januari 1993 voor de gehele EG – ontnemt de Nederlandse overheid een mogelijkheid om rechtstreeks de toelating van vreemdelingen tot het eigen grondgebied te beïnvloeden. Het feitelijke verschil met de huidige situatie zal wellicht minder groot zijn dan het lijkt: ook nu vindt veel grensverkeer ongecontroleerd plaats. Zo komt 90 procent van de asielzoekers zich niet aan een grenspost melden, maar bij een plaatselijk politiebureau.

Het valt op dat sommige lid-staten een sterk verband leggen tussen het vreemdelingenbeleid en het beleid ter bestrijding van criminaliteit (drugs, terrorisme e.d.). Met een beroep op de noodzaak van criminaliteitsbestrijding pleiten deze landen voor verscherping van de toelatingscriteria voor en het toezicht op vreemdelingen. Op zichzelf bestaat inderdaad de noodzaak van verbeterde samenwerking tussen de lid-staten op politieel en justitieel gebied en van een goede coördinatie van het asielbeleid. Vermeden moet echter worden dat het toezicht een vorm krijgt die de uitgangspunten van het allochtonenbeleid zou ondermijnen.

In dit licht dient het streven te worden beoordeeld om de afschaffing van de personencontrole aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap te compenseren door invoering van een algemene binnenlandse identificatieplicht die haar basis in de Vreemdelingenwet zou moeten krijgen. De raad meent dat aan invoering van een verplichting tot legitimatie inderdaad niet te ontkomen zal zijn, maar dan op grond van andere overwegingen en in een andere vorm dan de zojuist genoemde. Hij is van oordeel dat, zowel voor allochtonen als voor autochtonen, de bezwaren van de huidige plannen groot zijn.

Het verdient de voorkeur aan te knopen bij het feit dat illegaal hier aanwezige vreemdelingen vaak zonder al te veel moeite arbeid kunnen verrichten en van door de overheid gefinancierde diensten gebruik kunnen maken. Een verplichting tot legitimatie voor een ieder – Nederlander dan wel vreemdeling – die werk aanvaardt en voor ieder die een beroep doet op diensten van overheid en semi-overheid (behalve in gevallen van acute nood, zoals bijv. bij ziekenhuisopname), lijkt hier de aangewezen oplossing. Ook nu reeds geldt in bepaalde gevallen zo'n verplichting, onder meer wanneer men een beroep doet op de sociale zekerheid. In de praktijk blijken hierbij echter nogal eens fouten te worden gemaakt, vaak doordat de betrouwbaarheid van de vreemdelingenadministratie veel te wensen overlaat. Deze dient dan ook op korte termijn te worden verbeterd, onder meer via koppeling van de bestanden van de vreemdelingendiensten en de bevolkingsregisters. Een verplichting tot legitimatie voor een ieder die in Nederland werk aanvaardt en/of een beroep doet op diensten die door de overheid worden gefinancierd, dient er niet toe om iemands nationaliteit vast te stellen, zoals in de huidige regeringsplannen het geval is, maar om te bepalen of degene die een beroep doet op bepaalde faciliteiten, hierop inderdaad aanspraak kan maken.

1.4.1.3 Rechtspositie en naturalisatie

Reeds in zijn rapport *Etnische minderheden* (1979) pleitte de raad ervoor de verschillen in rechtspositie tussen allochtonen met en zonder de Nederlandse nationaliteit zoveel mogelijk te beperken. Verbetering van de rechtspositie van de vreemdelingen onder de immigranten werd aangemerkt als een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde, om de sociale achterstand weg te

werken. Voorgesteld werd onder meer vreemdelingen na minder dan vijf jaar legaal verblijf een praktisch onaantastbaar verblijfsrecht te geven. Hiernaast werden bevordering van naturalisatie en invoering van een Wet gelijke behandeling vreemdelingen aanbevolen. De laatste zou, op een aantal noodzakelijke uitzonderingen na, voor hier duurzaam gevestigde vreemdelingen die nog niet voor het Nederlanderschap in aanmerking komen, het probleem van de direct of indirect discriminerende wetsbepalingen moeten oplossen.

De regering heeft, onder meer in de Minderhedennota, weliswaar de diagnose van de WRR onderschreven, maar voor deels andere remedies gekozen. Naast invoering van een wat soepeler nieuwe Wet op het Nederlanderschap (1985) is een, nog niet voltooid, wetgevingsprogramma opgevat dat per wet/regel ongeachtvaardigd onderscheid beoogt weg te werken. De door de raad voor de langere termijn bepleite invoering van kiesrecht voor alle vertegenwoordigende lichamen is bij de grondwetsherziening van 1983 afgewezen, terwijl de mogelijkheid tot uitzetting, zij het na langer verblijf zeer beperkt, ook in het recente ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet gehandhaafd wordt.

De raad meent dat, ondanks de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaren, een Wet gelijke behandeling vreemdelingen nog altijd nuttig en wenselijk is. Het zou er hierbij niet zozeer om gaan verschillen op grond van nationaliteit in de formele wetgeving op te heffen; waar deze nog resteren is meestal sprake van gemotiveerde uitzonderingen of van een onderscheid dat niet van wezenlijk belang is. Evenmin kan het 'corrigeren' van indirect discriminerende bepalingen voorop staan; zonder wijziging van de wetgeving in kwestie is dit niet goed mogelijk. Wel zou de wet de volgende elementen dienen te bevatten:

- een, in beginsel, onaantastbaar verblijfsrecht voor immigranten die hier vijf jaar rechtmatig hun hoofdverblijf hebben gehad en na een kortere periode (bijv. één jaar) voor hun partners en gezinsleden;
- een verbod van ongelijke behandeling van bedoelde immigranten bij overheidshandelen en in het privaatrechtelijke rechtsverkeer.

Voor een mogelijke uitwerking van zo'n Wet gelijke behandeling kan worden verwezen naar een enige jaren geleden uit particulier initiatief voortgekomen voorstel (zie hiervoor par. 3.3).

Aan het bezwaar dat een Wet gelijke behandeling de animo tot naturalisatie zou doen afnemen, moet naar het oordeel van de raad niet te zwaar worden getild: de vergelijkbare Faciliteitenwet Molukkers is juist gevolgd door een toename van het aantal naturalisaties. Het aantrekkende effect op potentiële immigranten dat volgens sommigen zou optreden, moet evenmin overdreven worden. Voor slechts weinigen zal het vooruitzicht van een sterke rechtspositie na een aantal jaren de keuze van een migratieland doorslaggevend beïnvloeden. Ook kan niet worden volgehouden dat het verbod op ongelijke behandeling overbodig zou zijn door de nu al bestaande mogelijkheden tot ingrijpen door de rechter wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel of overtreding van het strafrechtelijk discriminatieverbod wegens ras (art. 429 quater W.v.Sr.). Verder biedt de mogelijkheid om bij privaatrechtelijke conflicten de burgerlijke rechter te benaderen, de vreemdeling de kans zelfstandig zijn recht te halen en het geschil uit de strafrechtelijke sfeer te houden. Het voornaamste effect van een Wet gelijke behandeling vreemdelingen moet buiten de formele sfeer worden gezocht. De overheid maakt duidelijk dat ieder die hier langere tijd legaal verblijft, in beginsel een volwaardige burger is. Dit zal de integratiemogelijkheden van de vreemdelingen onder hen vergroten en anderen kunnen stimuleren gelijkwaardigheid aan te houden als uitgangspunt.

De mogelijkheden om het Nederlanderschap te verwerven blijven, los van het voorgaande, de aandacht verdienen. De invoering van de nieuwe Wet op het Nederlanderschap is gevolgd door een toegenomen animo voor de Nederlandse nationaliteit. Nu een aantal optiemogelijkheden inmiddels is vervallen is het totale aantal naturalisaties in 1988 weliswaar (tijdelijk?) weer gedaald, maar voor belangrijke groepen als Marokkanen en Turken ligt het aantal nog altijd

aanzienlijk boven dat van voor 1985. Verdere verbeteringen zijn gewenst. De behandelingsduur van verzoeken is met circa twee jaar aanzienlijk te lang; een uitbreiding van de hierbij betrokken ambtelijke capaciteit is noodzakelijk. Voorts zou door een betere voorlichting aan betrokkenen het aantal aanvragen kunnen worden verhoogd.

Met reële bezwaren die voor personen afkomstig uit enkele mediterrane landen bestaan tegen het opgeven van hun nationaliteit, dient in beginsel rekening te worden gehouden. Waar voorts het Verdrag van Straatsburg tot het tegengaan van meervoudige nationaliteit een belemmering voor naturalisatie zou vormen, moet heroverweging van de Nederlandse positie tegenover deze overeenkomst niet worden uitgesloten.

1.4.1.4 Terugkeerbeleid

Sommige allochtonen willen, vooral als zij ouder worden, terugkeren naar hun land van herkomst. Dit verlangen blijft meestal beperkt tot allochtonen van de eerste generatie; hun kinderen zullen dit doorgaans niet meer willen. Terugkeer is vaak in het voordeel van de migrant, als hij of zij zich er geestelijk en lichamelijk wel bij bevindt, en van de Nederlandse samenleving, die hierdoor aantoonbaar kosten uitspaart. De landen van herkomst hebben gemengde gevoelens: terugkeer levert deviezen op, maar kan ook tot verstoringen leiden in het sociaal-economisch en politiek evenwicht. In een beleid dat is opgezet vanuit het besef dat rekening gehouden moet worden met langdurig verblijf in Nederland en dat bevordering van de kwaliteit van dit verblijf vooropstelt, is alleen een remigratiebeleid aanvaardbaar dat voorwaarden schept en hinderpalen wegneemt. Het vanaf het begin bij het Nederlandse remigratiebeleid gehanteerde uitgangspunt dat de wens van de betrokkene om te vertrekken naar het land van herkomst evenzeer dient te worden gerespecteerd als de wens om hier te blijven, dient derhalve gehandhaafd te blijven.

Binnen deze grenzen kan remigratie worden bevorderd. Overleg met bestemmingslanden, dat soms nodig kan zijn om de vrees voor verstoringen in het sociaal-economisch en politiek evenwicht weg te nemen, en voorlichting aan aspirant-remigranten die hun behoefte hieraan kenbaar hebben gemaakt, zijn verenigbaar met het uitgangspunt van vrijwilligheid. Beide kunnen voor ieder die remigratie overweegt, van betekenis zijn. Een beletsel remigratie te wagen is het definitieve karakter dat het vreemdelingenrecht hieraan geeft: behalve om zwaarwegende redenen van humanitaire aard wordt men na verplaatsing van het hoofdverblijf naar een ander land niet meer tot Nederland toegelaten.

De raad meent, met onder andere de Emigratiecommissie van de SER en diverse migrantenorganisaties, dat hier een versoepeling gewenst is. Dit zou kunnen gebeuren door de invoering van een recht te opteren voor terugkeer naar Nederland gedurende de eerste twee jaar na vertrek. Van dit recht, dat zou moeten gelden voor alle immigranten die ten minste vijf jaar hier hebben gewoond, zou éénmaal gebruik gemaakt mogen worden. Gezien het kleine aantal van degenen die tot nog toe daadwerkelijk weer blijken te willen terugkeren naar Nederland, is het zeer aannemelijk dat door deze maatregel de remigratie per saldo zal toenemen, al is dit geen doel op zichzelf.

Soms vormen financiële overwegingen mede een belemmering om tot remigratie over te gaan. Het met het oog hierop ontwikkelde stelsel van tegemoetkomingen kan in hoofdlijnen worden onderschreven. De 'basisregeling', die een tegemoetkoming geeft in de herinstallatiekosten en in de kosten van levensonderhoud gedurende de eerste drie maanden, is met name van betekenis voor hen die geen gelegenheid tot sparen hebben gehad, maar die wel verondersteld kunnen worden na enige tijd in hun onderhoud te voorzien. De 'ouderenregeling', die voorziet in een periodieke betaling aan uitkeringsgerechtigden, ondervangt tot op grote hoogte de 'niet-exporteerbaarheid' van sommige sociale-zekerheidsuitkeringen.

De voorgenomen uitbreiding van de regeling tot Surinamers met de Nederlandse nationaliteit kan worden toegejuicht. Dit ligt anders ten aanzien van de, onder meer door de SER voorgestelde, uitbreiding tot werkenden; deze zou

niet alleen een vrije keuze tussen wel of niet-werken introduceren, maar ook een zo sterke remigratieprikkel inhouden dat deze niet goed verenigbaar is met het principe van vrije keuze.

Invoering van het 'woonlandbeginsel', dat leidt tot aanpassing van sociale-zekerheidsuitkeringen aan de kosten van levensonderhoud in het land waar de ontvanger gevestigd is, zou een financiële barrière opwerpen voor remigratie. Deze invoering is onlangs nog als mogelijk (bezuinigings)scenario genoemd door de ambtelijke Commissie Heroverweging Sociale Voorzieningen Niet-Nederlanders. Een substantiële verlaging zou echter de terugkeer zozeer kunnen afremmen dat het netto financiële effect ervan averechts kan worden. Toegespast op de kinderbijslag zou het ook tot meer migratie van afhankelijke kinderen naar Nederland kunnen leiden. Uit berekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat het bepaald niet zeker is dat invoering van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag voor de overheid tot netto besparingen zal leiden. Bovendien zou dit een legitimerend effect kunnen hebben op het maken van onderscheid in allerlei andere sferen.

1.4.2 Het integratiebeleid

1.4.2.1 Arbeid

De raad acht participatie aan formele arbeid door allochtone minderheden van groot belang voor het door hem bepleite integratiebeleid. Omdat juist op dit terrein algemeen en specifiek beleid nadrukkelijk op elkaar moeten zijn afgestemd, wordt hieronder eerst ingegaan op de algemene beleidscontext. Vervolgens zullen specifieke beleidsmaatregelen aan de orde worden gesteld.

In het in de afgelopen periode gevoerde overheidsbeleid heeft het accent gelegen op het bevorderen van economische groei. De groei die heeft plaatsgehad, heeft echter onvoldoende werkgelegenheid gecreëerd om het groeiend arbeidsaanbod te kunnen opvangen. Bovendien heeft de herstructurering van de economie de werkgelegenheid op de lagere scholingsniveaus sterk doen inkrimpen. Dit is nog eens versterkt door verdringing van lager door hoger opgeleiden, welk proces mogelijk werd door de verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Economische groei is belangrijk voor de creatie van werkgelegenheid, maar is daarvoor geen voldoende voorwaarde. De raad is hierop eerder ingegaan in zijn rapport Ruimte voor groei (1987). Uit modelberekeningen bleek dat de technisch-economische structuur van Nederland wel degelijk in staat is een economische groei te genereren die gepaard gaat met een aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid. Dit vraagt onder meer om een verhoging van de investeringen. Een belangrijke bijdrage die de overheid hiertoe zelf – in samenwerking met de particuliere sector – kan leveren, betreft het op peil brengen van de infrastructuur.

Voorts bleek in het rapport dat een hoge groei van de afzet en de werkgelegenheid in de arbeidsintensieve diensten, zowel op commerciële als op non-profitbasis, mogelijk en wenselijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de horeca, de reparatie van gebruiksgoederen, sport en recreatie, groenvoorzieningen, bejaarden- en gezinszorg, het sociaal-culturele werk en de gezondheidszorg. De raad tekende hierbij aan dat het bevorderen van arbeidsintensieve dienstverlening slechts in beperkte mate mogelijk is door het afremmen van relatieve prijsstijging. In bijzondere gevallen zou kunnen worden overwogen het brutonetto-traject te verkorten, vooral waar door het bestaan van een informeel circuit sprake is van concurrentievervalsing. Voor de traditionele overheidstaken zal – zo stelde de raad – in een welvarende maatschappij een stijgende prijs moeten worden betaald. Hetzelfde geldt voor het brede terrein van de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg, zij het dat hier mogelijkheden liggen voor een zekere mate van decollectivisering, waardoor een minder knellende band met de collectieve-lastendruk kan worden bewerkstelligd. Zaken als kinderopvang of scholing zouden bijvoorbeeld een plaats kunnen vinden in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Voorzieningen die

meer in de individuele sfeer liggen, kunnen door middel van verzekeringen particulier worden bekostigd.

De raad acht deze eerdere aanbevelingen onverminderd actueel. Zeker nu de economische situatie wat rooskleuriger is dan ten tijde van het verschijnen van Ruimte voor groei (1987), ontstaan meer mogelijkheden voor de overheid om de economische groei mede te richten op werkgelegenheidsdoelstellingen. De aldus gecreëerde werkgelegenheid is niet alleen direct van belang voor het verminderen van de werkloosheid, waaronder die van minderheden. Het proces van verdringing van de lagere opleidingsniveaus kan erdoor worden verzacht, met als gevolg dat meer ruimte ontstaat voor instroom van lager opgeleiden. Waar niet is te verwachten dat via algemeen werkgelegenheidsbeleid voldoende arbeidsplaatsen op de laagste functieniveaus ontstaan, zijn eveneens specifieke vormen van beleid geboden. Hierdoor moeten structurele arbeidsplaatsen worden geschapen ten behoeve van langdurig werklozen, onder wie allochtonen.

Niet uitgesloten is dat de hernieuwde groei gepaard gaat met spanningen op de arbeidsmarkt. Zoals eerder gezegd, meent de raad – evenals is gesteld in het Meerjarencader 1989-1992 van het Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening – dat hernieuwde werving van niet-EG-onderdanen onaanvaardbaar is in de situatie dat geschikt arbeidsaanbod aanwezig is of binnen een redelijke termijn is te mobiliseren. Regionale of kwalitatieve discrepanties moeten zeker op de lagere niveaus te overbruggen zijn door een arbeidsmarktbeleid. Dit vraagt enerzijds een bereidheid van in Nederland wonende werklozen om noodzakelijke scholing te ondergaan, te pendelen of te verhuizen. Van werkgevers wordt anderzijds de bereidheid verlangd om op de personeelsbehoefte te anticiperen, met de desbetreffende instanties scholings- of oefenprogramma's te ontwikkelen, werkervaringsplaatsen beschikbaar te stellen en te bezien of, bij gebrek aan voldoende opgeleid aanbod, van functies eenvoudige activiteiten kunnen worden afgesplitst waarvoor het aanbod wel adequaat is.

Een voortgezette economische groei die meer wordt gericht op de arbeidsintensieve dienstverlening, is van groot belang. In de desbetreffende sectoren bevindt zich ook veel arbeid op lagere scholingsniveaus. Een uitbreiding van de werkgelegenheid op deze niveaus, via algemeen werkgelegenheidsbeleid of via banenplannen, is een voorwaarde voor een succesvol arbeidsmarktbeleid. Wanneer deze uitbreiding uitblijft, zullen velen ondanks een intensieve inzet van arbeidsvoorzieningsinstrumenten werkloos blijven.

De omvang van de te realiseren werkgelegenheid hangt sterk af van de mate waarin werklozen, na inzet van het arbeidsmarktinstrumentarium, voor de arbeidsmarkt zijn te kwalificeren. Ook voor zeer eenvoudige werkzaamheden is vaak nog enige scholing of opleiding nodig. De met deze werkgelegenheid en scholing gemoeide kosten en baten laten zich moeilijk becijferen. Het gaat hierbij vanzelfsprekend niet om werkgelegenheid voor allochtone werklozen alleen. Tegenover de kosten staan in elk geval de baten van gederfde uitkeringen en van de dienstverlening zelf.

Over de scholing van werklozen heeft de raad al eerder gerapporteerd in zijn in december 1987 gepubliceerd rapport Activerend arbeidsmarktbeleid. Het verbeteren van de arbeidsmarktgeschiktheid van werklozen, onder wie ook allochtonen, is een noodzakelijke voorwaarde voor het vinden en behouden van werk. Bovendien kan een beter gekwalificeerde beroepsbevolking een additionele positieve invloed hebben op het niveau van de beschikbare werkgelegenheid. Zelfs als het effect hiervan gering zou zijn, is het op peil brengen en houden van de arbeidsgeschiktheid van de werkloze beroepsbevolking van groot belang. Het zal leiden tot een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkt en zal de selectiviteit van de participatie aan de arbeid, waarvan minderheden nu vaak het slachtoffer zijn, kunnen verminderen.

De nieuwe structuur van de arbeidsvoorziening die zich aan het ontwikkelen is, kan een positieve bijdrage leveren aan de totstandkoming van een active-

rend arbeidsmarktbeleid zoals door de raad bepleit. De mogelijkheden om een aan regionale behoeften aangepast beleid te voeren, kunnen ook aan de arbeidsmarktproblemen van allochtonen ten goede komen, omdat, zoals eerder is opgemerkt, deze problemen sterk regionaal zijn geconcentreerd. Bovendien kan door de medeverantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers de marktsector zich meer dan tot nu toe gaan openstellen voor allochtonen. De nieuwe structuur kenmerkt zich door het gegeven dat de wetgever bewust een vrije beleidsruimte creëert voor een tripartiet samengestelde beleidsvormende en uitvoeringsstructuur. De toedeling van deze beleidsruimte veronderstelt dat de sociale partners bereid zijn de verantwoordelijkheid voor de oplossing van de arbeidsmarktproblemen van bijzondere groepen te aanvaarden, een verantwoordelijkheid die onder het 'oude' bestel zonder twijfel de wetgever zou hebben moeten activeren.

De ernst van de problemen die zullen ontstaan als allochtonen niet op veel grotere schaal dan nu aansluiting op de arbeidsmarkt vinden of hervinden, dwingt ertoe dat alle betrokkenen zwaar aan de genoemde verantwoordelijkheid tillen. Het functioneren van de arbeidsvoorziening in de thans voorziene structuur dient dan ook vanuit dit gezichtspunt nauwlettend te worden gevolgd. Naar het oordeel van de raad biedt de voorgenomen tripartisering kansen, omdat eenmaal genomen besluiten, door de gezamenlijk daarvoor aangegane verantwoordelijkheid, een goede kans hebben op effectuering. Dit veronderstelt echter wel dat de besluiten niet beperkt blijven tot de relatief eenvoudige onderwerpen, die op korte termijn aansprekende resultaten beloven. De vergroting van de participatie van allochtonen op de arbeidsmarkt is niet zo'n eenvoudig onderwerp. Het is dan ook, zo komt het de raad voor, moeilijk te vermijden, en ook in overeenstemming met de beginselen van ons constitutionele bestel, dat regering en wetgever zich uitdrukkelijk reservecompetenties voorbehouden, die zij kunnen activeren indien de organisatie van de arbeidsvoorziening in haar nieuwe opzet tekort mocht schieten.

Het wetsontwerp biedt de overheid vanzelfsprekend de mogelijkheid om initiatieven in het Centraal Bestuur in te brengen die er toe strekken om gewenste ontwikkelingen, centraal en decentraal, uit te lokken. Het zal hier kunnen gaan om rechtstreeks tot de ondernemingen gerichte prikkels, zoals het belonen van beroepsgerichte scholing en werving van leden van minderheden. De prikkels kunnen ook worden gericht op de arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf, en in het bijzonder op de geregionaliseerde doelorganisaties, ter stimulering van bepaalde initiatieven of ter beloning van bijzondere prestaties bij de (re-)integratie van allochtone minderheden op de arbeidsmarkt.

Ofschoon dergelijke vormen van outputfinanciering in de publieke beleids- en voorzienings sfeer in Nederland nog ongebruikelijk zijn, dwingt de ernst en de omvang van de hier aan de orde zijnde problemen tot het zoeken naar middelen met een weinig orthodox karakter. Zij passen overigens bij de veranderde inzichten over verzelfstandiging en eigen verantwoordelijkheid van organisaties die met de uitvoering van publiek beleid zijn belast.

Bij de tripartisering gaat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor het arbeidsvoorzieningsbeleid. Het gaat hierbij om een onderdeel van het arbeidsmarktbeleid. Buiten het domein van het arbeidsvoorzieningsbeleid vallen het algemene werkgelegenheidsbeleid en ook de regeling van veel institutionele aspecten van de arbeidsmarkt. De verantwoordelijkheid van de regering wettelijke voorwaarden te stellen aan het functioneren van de arbeidsmarkt, blijft dan ook onverlet. In dit kader zal de raad verderop in deze paragraaf voorstellen om te komen tot een wettelijke regeling tot bevordering van de arbeidskansen van minderheden.

In de in het wetsontwerp inzake de tripartisering neergelegde structuur voor de uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid is niet voorzien in een geïnstitutionaliseerde relatie tussen de regionale besturen en de organisaties van

allochtonen. Dit zou ook moeilijk realiseerbaar zijn, gezien de veelheid van in het geding zijnde autochtone en allochtone 'doelgroepen'. De gemeentebesturen worden terecht geacht de gehele bevolking in hun gemeenten te representeren en ook de sociale partners hebben allochtonen onder hun leden. Niettemin is een goede samenwerking met deze organisaties van groot belang om allochtonen te activeren tot het gebruikmaken van beschikbare voorzieningen. Omgekeerd is het evenzeer belangrijk dat deze organisaties de verrichtingen van het arbeidsbureau kritisch-constructief volgen, ten einde te bewerkstelligen dat voldoende en adequate initiatieven worden genomen om allochtonen aan het werk te krijgen. De door het ministerie van WVC gefinancierde zogenaamde 'steunfunctie-instellingen' vervullen hierin een belangrijke intermediaire rol. Deze specifiek op allochtonen gerichte instellingen acht de raad vooralsnog onmisbaar. Wel moet er voor worden gezorgd dat de activiteiten plaatsvinden in nauwe samenwerking met de arbeidsbureaus, zodat doublures worden vermeden.

Het huidige arbeidsmarktbeleid is uiterst terughoudend bij het treffen van specifieke maatregelen voor subcategorieën onder de werklozen, inclusief de minderheden. In de praktijk blijkt dat minderheden maar weinig gebruik maken van het instrumentarium dat het meest direct is gericht op inschakeling in het arbeidsproces. Kennelijk zijn deze instrumenten onvoldoende toegesneden op de specifieke omstandigheden van deze groepen. Daarom pleit de raad voor een aantal maatregelen die samenvallen onder de noemer specifiek beleid. Een eerste prioriteit hierbij is vanzelfsprekend het terugbrengen van de disproportioneel hoge werkloosheid onder bepaalde groepen allochtonen. De algemene maatregelen die de raad in zijn rapport Activerend arbeidsmarktbeleid (1987) heeft aanbevolen, zijn voor een deel ook in dit verband opportuun, maar deze vragen wel een op minderheden toegespitste uitwerking. Het onderwerp scholing en vorming zal in paragraaf 1.4.2.3 worden uitgewerkt. Voorts is door het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening i.o. onlangs een akkoord bereikt over een stelsel van werkervaringsplaatsen. Men is een geïntegreerde maatregel overeengekomen, die voortbouwt op de formule die ten grondslag ligt aan de Wet-Vermeend/Moor. Er is voorzien in een verruiming van deze wet en in een geleidelijke ontwikkeling van een stelsel van werkervaringsplaatsen. Voorts ontstaat de mogelijkheid dat werklozen na een jaar werkervaring in een reguliere arbeidsplaats kunnen worden geplaatst. Minderheden krijgen aparte aandacht. Toepassing van de Wet-Vermeend/Moor kan bij hen al plaatsvinden na één jaar werkloosheid in plaats van na twee jaar; bij de toetreding tot werkervaringsplaatsen wordt er op toegezien dat minderheden evenredig aan bod komen. In 1989 is voorzien in 5500 werkervaringsplaatsen en in de daarop volgende jaren in het viervoudige.

Dit akkoord kan zeker worden gezien als een doorbraak, gezien de voorheen bestaande weerstanden tegen zo'n stelsel van werkervaringsplaatsen. Juist voor allochtonen lijkt de opstap via een werkervaringsplaats van groot belang om überhaupt voor arbeid in aanmerking te komen. Hun toetreding tot de arbeid wordt immers zeer sterk belemmerd door een gebrek aan arbeidservaring en door onbekendheid van werkgevers met hun mogelijkheden. Deze vaak zeer hoge drempel voor toetreding zou via een werkervaringsplaats kunnen worden verlaagd. Het zou in dit opzicht dus voor de hand liggen de vereiste termijn van één jaar werkloosheid voor hen niet alleen – zoals in het CBA i.o. is overeengekomen – te hanteren voor toepassing van de Wet-Vermeend/Moor, maar ook voor toetreding tot een werkervaringsplaats.

Scholing en werkervaring zijn op zichzelf niet voldoende om ook daadwerkelijk in de arbeid te worden opgenomen. Door wervingsmechanismen, zoals elders in dit rapport beschreven, blijken allochtonen, ook als ze behoorlijk zijn gekwalificeerd voor beschikbare functies, hier vaak toch niet voor in aanmerking te komen.

Bestrijding van directe discriminatie door individuele werkgevers verdient

blijvende aandacht, maar is onvoldoende om de bestaande barrières voor toetreding te overwinnen.

Ten einde de toegankelijkheid van arbeidsorganisaties te vergroten, pleit de raad niet voor het opleggen van ongespecificeerde evenredigheidsformules of quota aan werkgevers en evenmin voor andere vormen van dwang om allochtonen in dienst te nemen. De ervaringen met de toepassing van de Wet arbeid gehandicapte werknemers leren dat verplichte minimum-quota heel moeilijk afdwingbaar zijn, terwijl de consequenties ervan voor de werkgevers sterk uiteenlopen. Publieke dwang pleegt hier een slecht substituuat te zijn voor autonoom genomen verantwoordelijkheid en autonoom te geven verantwoording. Tegelijk is duidelijk dat, wanneer de sociale partners deze verantwoordelijkheid niet op zich nemen, de barrières voor minderheden te hoog zullen blijven. Het is daarmee wel degelijk een publieke verantwoordelijkheid een kader voor het door werkgevers te voeren personeelsbeleid te scheppen dat bijdraagt aan het slechten van deze barrières.

De raad meent een originele benadering van dit probleem te hebben aangetroffen in de recente Canadese Employment Equity Act. In deze wet zijn publieke en particuliere verantwoordelijkheden op een aan elkaar complementaire wijze verbonden.

De hoofdelementen van deze wet zijn:

- a. een *niet-gesancioneerde* verplichting van de werkgever om in overleg met werknemersvertegenwoordigers 'employment equity' tot stand te brengen, door:
 - na te gaan welke elementen van zijn personeelsbeleid hindernissen opwerpen tegen leden van 'zichtbare' minderheidsgroepen, vrouwen en gehandicapten, en deze hindernissen weg te nemen;
 - positieve maatregelen te treffen die een evenredige of meer dan evenredige vertegenwoordiging van deze groepen in het personeel bewerkstelligen;
- b. de eveneens *niet-gesancioneerde* verplichting van de werkgever tot het jaarlijks opstellen van een plan, inhoudende doelstellingen en termijnen voor de verwezenlijking van meer evenredigheid in de samenstelling van zijn personeel;
- c. de wel *gesancioneerde* verplichting tot jaarlijkse rapportage aan de Minister voor Werkgelegenheid en Immigratie over onder andere de mate waarin leden van 'zichtbare' minderheden, vrouwen en gehandicapten deel uitmaken van de verschillende geledingen van het personeel van de betrokken werkgever. Deze rapporten zijn openbaar; op basis ervan wordt jaarlijks een algemeen rapport over de ontwikkeling van evenredigheid in de tewerkstelling aan het Canadese parlement uitgebracht.

Het opvallende en tevens aantrekkelijke aspect van dit type wetgeving is dat het met heel lichte interventies de werkgevers ertoe brengt hun medeverantwoordelijkheid voor een evenredige tewerkstelling van vrouwen en leden van minderheidsgroepen te onderkennen en hiervan rekenschap af te leggen. De enkele verplichting tot het in het openbaar afleggen van rekenschap brengt mee dat betrokkenen ook in de openbaarheid moeten motiveren waarom zij in hun personeelsbeleid hun verantwoordelijkheid jegens de ondervertegenwoordigde groepen meer of minder zwaar laten wegen. Indirecte maatschappelijke pressie treedt zo in de plaats van directe overheidsdwang. Waar deze laatste, naar de ervaringen in Nederland leren, heel snel zijn grenzen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bereikt, is er reden om de andere methode op haar effectiviteit te beproeven. Dit geldt des te meer daar een hogere participatie van leden van allochtone minderheidsgroepen, vrouwen en gehandicapten wel een doelstelling van overheidsbeleid kan zijn, maar als doelstelling naar haar aard nooit een uitsluitende overheidsverantwoordelijkheid mag zijn.

Gelet op het bovenstaande meent de raad dat er veel is te zeggen voor een wettelijke regeling ter bevordering van arbeidskansen, ten behoeve van allochtone minderheden, analoog aan het Canadese model. Zo'n regeling sluit op vrij natuurlijke wijze aan bij al bestaande Nederlandse wetgeving, met name de Wet op de ondernemingsraden. De ondernemingsraden zijn naar hun plaats en

functie binnen de ondernemingen de welhaast natuurlijke gesprekspartner voor de ondernemer bij vervulling van de hier bedoelde verantwoordelijkheid. Zij hebben immers ingevolge de wet een instemmingsbevoegdheid ten aanzien van regelingen op het gebied van aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid. Voorts is de ondernemer verplicht aan de ondernemingsraad gegevens te verschaffen inzake de aantallen en de verschillende groepen van in de onderneming werkzame personen, alsmede inzake het door hem in het afgelopen jaar ten aanzien van die personen gevoerde sociale beleid. Deze gegevens moeten zodanig worden gespecificeerd dat daaruit blijkt welke uitwerking het sociale beleid heeft gehad voor afzonderlijke bedrijfsonderdelen en functiegroepen. Gezien deze situatie ligt het voor de hand de ondernemingsraden eveneens bevoegdheden te verlenen met betrekking tot verplichtingen die in het kader van een wettelijke regeling 'bevordering arbeidskansen' aan de werkgever worden opgelegd.

Of deze regeling een met de Canadese wet vergelijkbare personele reikwijdte zal moeten krijgen, en in dat geval tevens zowel vrouwen omvat als in de plaats treedt van de Wet arbeid gehandicapte werknemers, zijn vragen die buiten het bestek van dit rapport vallen.

De Canadese wet meet de verplichting om een minimaal evenredige vertegenwoordiging van minderheden in het personeelsbestand te hebben af aan de situatie op de arbeidsdeelmarkt waarop de betrokken werkgevers redelijkerwijs geacht worden te opereren voor de personeelsvoorziening. Hierdoor wordt ook de mogelijkheid geopend van een betere toegankelijkheid van instellingen voor allochtonen in hogere en 'zichtbare' functies en van een betere doorstroming van allochtoon personeel. Dit is belangrijk voor de emancipatie van de betrokken groepen. Zo kan het multi-etnisch karakter van de samenleving ook in de beroepsbevolking worden weerspiegeld en wordt duidelijk dat allochtonen tot meer in staat zijn dan laag geschoold werk. De overheid dient ter bevordering van arbeidskansen bij haar eigen personeelsbeleid het goede voorbeeld te geven en tevens afspraken te maken met de door haar gesubsidieerde en gepremieerde sector. Diensten die met een multi-etnisch publiek in aanraking komen, zoals de politie, de gezondheidszorg en het onderwijs, hebben een direct belang bij een multi-etnische samenstelling van hun personeel en dienen hiermee ernstig rekening te houden. Ook de krijgsmacht kan een rol spelen als integratiekader voor Nederlanders van allochtoon herkomst. Het zoveel mogelijk cultureel 'fair' maken van bestaande selectieprocedures zou hierbij eveneens nodig kunnen blijken.

De meer in het algemeen door een aan de genoemde Employment Equity Act analoge wettelijke voorziening te vergroten toegankelijkheid van particuliere instellingen vraagt om een vergelijkbare inspanning van de overheid in haar verschillende geledingen. Dit betekent voor de centrale overheid een systematische voortzetting van activiteiten zoals het EMO-plan en het 1000-banenplan voor Molukkers.

De overheid zou voorts arbeidsinstellingen terzijde kunnen staan bij het voldoen aan de zojuist bepleite wettelijke verplichting door het geven van voorlichting over de wet en over positieve acties die kunnen worden ondernomen. Deze voorlichting zou het beste door de arbeidsbureaus kunnen worden gegeven. Het lijkt van belang dat door het CBA de relevante ervaringen worden gebundeld en ter beschikking worden gesteld van de RBA's en de arbeidsbureaus.

Een maatregel die de raad in dit verband ten slotte eveneens wil bepleiten, is 'contract compliance': bij opdrachten van de overheid wordt er rekening mee gehouden of ondernemingen serieuze pogingen hebben ondernomen om allochtonen in dienst te nemen. De hiervoor bepleite wettelijke regeling bevordering arbeidskansen ('employment equity') biedt de noodzakelijke informatie op grond waarvan de overheid maatstaven kan formuleren. Ondernemingen die

aan de maatstaven voldoen, zouden het predikaat 'gelijke-kansenwerkgever' kunnen krijgen en bij voorkeur in aanmerking komen voor overheidsopdrachten. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië is dit een effectief beleidsinstrument gebleken. De Nederlandse wetgeving staat het reeds toe en het is te rijmen met de vereisten van de Europese interne markt voor zover 'contract compliance' niet discriminerend werkt ten aanzien van ondernemingen elders uit de Gemeenschap.

Bovengenoemde voorstellen hebben alle ten doel de deelneming van allochtone werknemers aan de formele arbeid te vergroten. Maar ook het ondernemerschap van allochtonen is voor de integratie in de Nederlandse samenleving van groot belang. Zoals wordt gesteld in de onlangs verschenen regeringsnota *Beleid inzake het ondernemerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen*: 'De Nederlandse economie is er (...) bij gebaat dat het zakelijk succes van de etnische ondernemers verder toeneemt en het ondernemerspotentieel onder de etnische minderheden voldoende wordt benut'. Ondernemers van allochtone herkomst vervullen ook belangrijke sociale functies. Voor zover zij functioneren voor een allochtone klantenkring dragen zij bij aan de voorziening in specifieke groeps- en religiegebonden behoeften. Meer in het algemeen bevordert de succesvolle allochtone ondernemer de totstandkoming van een positief beeld van de betreffende allochtone groep.

In de in genoemde nota door de regering uiteengezette beleidsvoornemens staat voorop de bevordering van de kans op slagen. Kennis van de Nederlandse taal is van groot belang voor succesvol ondernemerschap, zeker als men zich richt op een algemene klantenkring. Deze kennis is ook belangrijk voor het gebruik kunnen maken van de algemene voorzieningen die ten behoeve van (aspirant-)ondernemers bestaan. De specifieke voorzieningen ten behoeve van allochtone ondernemers die door de regering worden voorgesteld in de sfeer van voorlichting, advisering, begeleiding en ondernemersonderwijs, zijn ook volgens de raad noodzakelijk om de drempel naar het ondernemerschap voor allochtonen te verlagen.

In het algemene regeringsbeleid ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf zijn ontwikkelingen gaande die eveneens van belang zijn voor het ondernemerschap van allochtonen. In zijn in 1987 uitgebracht rapport *Op maat van het midden- en kleinbedrijf* heeft de raad een aantal aanbevelingen gedaan ter bevordering van het midden- en kleinbedrijf. Eén van die aanbevelingen had betrekking op vereenvoudiging van de regelgeving. Voorts beval de raad een vergroting van de toe- en uittredingsmogelijkheden aan.

Een belangrijke drempel voor het ondernemerschap in de sfeer van het midden- en kleinbedrijf wordt gevormd door de vestigingswetgeving, waarin eisen worden gesteld ten aanzien van vakbekwaamheid, handelskennis en kredietwaardigheid. In een sector als het midden- en kleinbedrijf, die zozeer wordt geregeerd door het vrije-concurrentieprincipe, dienen de toetredingsvoorwaarden voor ieder gelijk te zijn. Differentiatie van deze voorwaarden naar kenmerken van bepaalde groepen zou dit principe geweld aan doen. Een dergelijke differentiatie vindt echter wel plaats, namelijk voor onderdanen van andere EG-landen, die in Nederland een bepaald dienstverlenend bedrijf willen uitoefenen. Deze personen kunnen zich in Nederland vestigen als zij hebben voldaan aan de eisen van de vestigingswetgeving in het land van herkomst, dan wel – bij het ontbreken van zo'n wet – een bepaald aantal jaren in de betreffende branche als ondernemer in eigen land werkzaam zijn geweest. Ook hierdoor doet zich de vraag voor naar de wenselijkheid van een mogelijke versoering van de vestigingswetgeving in ons land.

Blijkens de nota *Ruim baan voor ondernemen; beleid voor het midden- en kleinbedrijf in nieuw perspectief*, waarin de regeringsreactie is vervat op onder meer genoemd WRR-rapport, streeft de regering naar een versoering van de vestigingswet. In een bij de Tweede Kamer ingediend wetsontwerp wordt voorgesteld de eis van kredietwaardigheid te schrappen. De beoordeling

van de kredietwaardigheid wordt zo – conform de al gegroeide praktijk – uitsluitend een aangelegenheid van de bank waar door de (aspirant-)ondernemers een beroep op wordt gedaan.

Voorts is thans een onderzoek gaande naar een drietal mogelijkheden: handhaving, versobering en afschaffing van de vestigingswetgeving. Bij het alternatief ‘versobering’ zou de wet slechts eisen stellen ten aanzien van handelskennis; er zou hierbij van worden uitgegaan dat op grond van andere wetten belangrijke consumentenbelangen al voldoende worden beschermd.

Dit rapport is niet de plaats voor een standpunt over deze algemene problematiek. Wel meent de raad dat bij de afweging het gezichtspunt moet worden betrokken van de toegankelijkheid van het midden- en kleinbedrijf voor allochtone (aspirant-)ondernemers. Een stelsel waarbij de toetreding slechts afhankelijk is van de kwaliteit van het ondernemingsplan zou volgens de raad recht doen aan de situatie van de allochtone aspirant-ondernemers die wel over praktijkkennis maar niet over een diploma beschikken. Wanneer gekozen wordt voor handhaving van de eis van vakbekwaamheid moet voorkomen worden dat gekwalificeerde nieuwkomers, zoals thans bij de toepassing van de vestigingswet wel eens het geval is, moeilijk toegang krijgen tot bepaalde branches. Het garanderen van gelijke concurrentievoorwaarden is vanzelfsprekend een belangrijk kenmerk van welke nieuwe wet ook, maar deze mogen niet zodanig zijn dat ze de facto oneigenlijke toetredingsbarrières opwerpen.

1.4.2.2 Onderwijs

Naast arbeid dient onderwijs een speerpunt van het integratiebeleid te zijn. De groeiende behoefte aan hoger opgeleiden maakt het noodzakelijk het onderwijsstelsel beter toegankelijk te maken voor degenen voor wie de taal- en cultuurbarrières te hoog zijn. Als men dit nalaat, wordt talent verspild.

In deze paragraaf komt het onderwijs voor leerplichtige allochtonen aan de orde; de volgende paragraaf gaat in op de rol van onderwijs, vorming en scholing onder meer bij de toeleiding van allochtonen tot de arbeidsmarkt. In beide gevallen pleit de raad voor integratiebevorderende maatregelen die, meer dan bij het huidige beleid het geval is, specifiek op de allochtonen zijn toegesneden. Een goede controle op de voortgang van het beleid is hierbij onontbeerlijk.

De raad meent dat meer aandacht is vereist voor de opvang in het onderwijs van nieuw aangekomen immigranten die nog van leerplichtige leeftijd zijn: ruim een derde van de Turkse en Marokkaanse leerlingen van dit moment is na het vierde levensjaar naar Nederland gekomen en is dus pas op de basisschool voor het eerst met de Nederlandse taal in aanraking gekomen. Ook hier geboren allochtone kinderen blijken het Nederlands vaak onvoldoende te beheersen wanneer zij aan het basisonderwijs beginnen. Voldoende kennis van het Nederlands is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan bij allochtonen. Het verbeteren van de mogelijkheden om de kennis van het Nederlands bij deze kinderen in korte tijd op het gewenste niveau te brengen – en daar te houden – verdient derhalve de hoogste prioriteit.

In verband hiermee stelt de raad voor de regelingen voor opvangonderwijs, die sinds enige jaren een sluimerend bestaan leiden, nieuw leven in te blazen. Er dienen per school of per combinatie van scholen opvangklassen te komen voor jonge immigranten die het Nederlands niet voldoende beheersen. Dit dient zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs te gebeuren en de klassen dienen naar leeftijd te worden gedifferentieerd. In de voorgestelde klassen moet de pas gearriveerden snel zo veel kennis van het Nederlands en over Nederland worden bijgebracht dat zij het reguliere onderwijs met vrucht kunnen volgen. Pas na het met succes afleggen van een toets kunnen zij tot het reguliere onderwijs worden toegelaten. Door deze opvangklassen bij reguliere scholen onder te brengen, ontstaan van meet af aan mogelijkheden voor informeel contact met Nederlandstaligen.

Ook bij hier geboren allochtone kleuters dienen aanvankelijke taalachterstan-

den snel te worden ingelopen, en wel voordat de lees- en schrijffuncties worden ontwikkeld. Meer en betere vormen van kinderopvang in de voorschoolse periode kunnen de taalachterstand verkleinen. Daarnaast beveelt de raad aan ook voor allochtone onderinstromers in het basisonderwijs zo nodig speciale taalklassen te formeren. Zij kunnen hierin een gedeelte van de dag doorbrengen, terwijl zij de rest van de tijd gezamenlijk onderwijs volgen met hun leeftijdgenootjes die het Nederlands reeds voldoende beheersen. Ook de kleuters zouden pas na een test de taalklas kunnen verlaten. Bij beide groepen, zowel de zij- als de onderinstromers, dient de taalontwikkeling gedurende de gehele schoolloopbaan goed te worden gevolgd. Indien zich opnieuw achterstanden manifesteren, zullen zij een aanvullende cursus moeten volgen.

Voor het welslagen van deze aanpak dienen op uitgebreide schaal nieuwe methoden te worden ingezet voor het onderwijs in het Nederlands als tweede taal. Via onderzoek kan worden vastgesteld welke methode onder welke omstandigheden de meest effectieve is. De vraag of de moedertaal bij dit taalonderwijs een rol dient te spelen, en zo ja welke, kan dan ook aan de orde komen. Het geven van onderwijs in het Nederlands als tweede taal vereist een specifieke deskundigheid, ook wanneer het om jonge kinderen gaat. Hiertoe dienen speciale docentenopleidingen in het leven te worden geroepen; in afwachting hiervan moeten bestaande opleidingen in de gelegenheid worden gesteld applicatiecursussen aan te bieden. Het hier voorgestelde intensieve taal- en opvangbeleid geldt voor alle niet-Nederlands- (of Fries)talige kinderen in het Nederlandse onderwijs, dus niet slechts voor kinderen uit minderheden.

De raad acht het van groot belang het rendement van het onderwijs aan minderheden ook langs andere wegen drastisch te verhogen. Een basisvoorwaarde hiertoe is dat de leerplicht wordt nageleefd, door jongens en meisjes, dat hierop voldoende controle wordt uitgeoefend en dat zo nodig sancties volgen. Gestreefd moet worden naar een betere doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs en bovenal naar vermindering van het aantal allochtonen dat zonder diploma de school verlaat.

Hierbij dient niet te worden getornd aan de diploma-eisen. Wel kan worden gedacht aan een scala van maatregelen en voorzieningen die het allochtonen gemakkelijker maken het onderwijs met vrucht te volgen. Zulke voorzieningen kunnen variëren van huiswerkklassen tot bijscholing van docenten, van het cultureel 'fair' maken van toetsen tot het vergroten van de betrokkenheid van allochtone ouders bij het onderwijs aan hun kinderen; van het instellen van verlengde dagscholen tot het stimuleren van allochtonen om de onderwijzersopleidingen te volgen. Met name het laatste is, naar de praktijk leert, zeer belangrijk. De effectiviteit van deze en soortgelijke voorzieningen en maatregelen zal van situatie tot situatie verschillen. De vraag waarvan in een bepaalde situatie gebruik wordt gemaakt, kan meestal het best door de betrokken school zelf worden beantwoord. Scholen zouden hierbij een beroep moeten kunnen doen op een nieuw op te richten landelijk informatiepunt, dat alle beschikbare kennis en ervaringen inzake onderwijs aan allochtonen bundelt.

De zojuist genoemde maatregelen en voorzieningen zouden in beginsel passen in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid. Uit voorlopige evaluaties van dit beleid blijkt echter dat het in zijn huidige vorm te weinig effectief is, zeker waar het de allochtonen betreft. Scholen ontvangen thans een extra bedrag voor elke leerling die tot een van de minderheidsgroepen behoort, maar onduidelijk is in hoeverre dit geld ook werkelijk dient voor extra voorzieningen ten behoeve van deze leerlingen. De raad beveelt aan de hier bedoelde extra gelden voortaan nadrukkelijk te bestemmen voor maatregelen en voorzieningen, specifiek ten behoeve van minderheden. Niet alleen hiervoor, maar ook voor de eerder beschreven opvang- en taalklassen voor niet-Nederlandstaligen dienen financieringswijzen te worden ontwikkeld waarbij zowel met 'input' als met 'output' rekening wordt gehouden. Met andere woorden: niet slechts het aantal leerlingen uit minderheidsgroepen c.q. niet-Nederlandstaligen, maar ook het

behaalde resultaat telt mee bij de bepaling van het bedrag dat een school ontvangt in het kader van het integratiebeleid.

Uiteraard moeten hier voldoende mogelijkheden bestaan voor differentiatie. Net als op de arbeidsmarkt zal ook in het onderwijs het hanteren van simpele evenredigheidsformules praktisch niet goed bruikbaar blijken. Een mogelijkheid zou zijn dat het jaarlijks door elke school bij de Inspectie in te dienen activiteitenplan specifieke, gekwantificeerde doelstellingen bevat met betrekking tot de allochtone leerlingen. Wanneer deze doelstellingen zijn bereikt, komt de school in aanmerking voor een extra toelage die naar eigen inzicht kan worden besteed. Deze aanpak is analoog aan die in de door de raad voorgestelde Wet bevordering arbeidskansen; zij vraagt eveneens om openbaarmaking van de activiteitenplannen en van de evaluaties daarvan.

De hier voorgestelde maatregelen gelden zowel voor het basisonderwijs als voor het voortgezet onderwijs, en dan met name voor de eerste fase. De deelname van bepaalde allochtone groepen aan hogere vormen van onderwijs is thans nog zeer beperkt. De raad meent dat dit moet veranderen; hierdoor kunnen allochtonen meer kans krijgen belangrijke posities in de samenleving te bezetten en zo kan ook kadervorming binnen de eigen groep worden gestimuleerd. Instellingen van hoger onderwijs die erin slagen leden van minderheidsgroepen voor hun diploma op te leiden, zouden hiervoor kunnen worden beloond. Allochtone studenten die het Nederlands nog onvoldoende machtig zijn, dienen cursussen Nederlands voor gevorderden te kunnen volgen en daarvoor zo nodig enige verlenging van de studieduur te krijgen.

Veel van de hier beschreven maatregelen hebben als doel de kwaliteit van het onderwijs aan allochtonen te verhogen. Juist op scholen met veel allochtone leerlingen laat deze nogal eens te wensen over, ondanks de inzet van veel daar werkzame docenten. De zogenoemde concentratiescholen liggen veelal in verpauperde buurten. Traditioneel is de doorstroming vanuit deze scholen naar hogere vormen van vervolgonderwijs beperkt. De gedachte als zou de lage kwaliteit van het onderwijs op concentratiescholen een gevolg zijn van het grote aantal allochtonen op die scholen, kan echter niet door onderzoek worden bevestigd. Dit neemt niet weg dat sommige autochtone ouders menen dat dit wel het geval is en daarom hun kinderen naar een andere school sturen, soms ver buiten de buurt. De hier om andere redenen bepleite kwaliteitsverhoging van het onderwijs kan er toe bijdragen dat deze tendens juist op concentratiescholen in haar tegendeel gaat verkeren. Overigens zal invoering van de basisvorming met gestandaardiseerde eindtermen het beter mogelijk maken de onderwijsresultaten per school te vergelijken, althans in het voortgezet onderwijs. Dit biedt een extra mogelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel allochtonen nauwlettend te bewaken.

De raad ziet momenteel geen noodzaak voor maatregelen die expliciet een herverdeling beogen van allochtone c.q. autochtone leerlingen over de scholen in een bepaalde regio. De oprichting van scholen op levensbeschouwelijke grondslag door sommige allochtone groepen ziet de raad als een logisch uitvloeisel van het feit dat Nederland een multi-etnische samenleving is geworden. De onderwijswetgeving biedt hiertoe nu eenmaal uitdrukkelijk mogelijkheden. Vanzelfsprekend dient de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen, zoals ook op andere bijzondere scholen, goed te worden bewaakt.

Het zal duidelijk zijn dat de raad het onderwijs als een belangrijk instrument ziet om de integratie van minderheden te stimuleren en hun maatschappelijke kansen te bevorderen. Dit zal alleen lukken als het onderwijs voldoende rekening houdt met het feit dat allochtone leerlingen een niet-Nederlandse culturele achtergrond hebben. Daarom zijn in het voorgaande diverse specifieke maatregelen bepleit die een overbrugging beogen van het grote verschil tussen thuis- en schoolmilieu waarmee sommige allochtone kinderen worden geconfronteerd. Hierbij rijst de vraag of de school daarnaast ook een taak heeft in de overdracht van de taal en de cultuur die de leerlingen van huis uit meebrengen.

Het onderwijs in eigen taal en cultuur heeft in de afgelopen jaren sterker in het brandpunt van de discussies gestaan dan de relatief bescheiden plaats ervan op de lesroosters van de basisscholen wettigt. De praktische uitwerking van deze onderwijsvorm verdient geen schoonheidsprijs; de doelstellingen ervan zijn vaag en over de effectiviteit van de kennisoverdracht is weinig bekend. De discussie over deze onderwijsvorm heeft echter een emotionele lading gekregen, die telkens weer de aandacht afleidt van de werkelijke problemen in het onderwijs aan alloctonen. Hierbij wordt wel eens vergeten dat het onderwijs in eigen taal en cultuur op basis van vrijwilligheid kan worden gevolgd.

Tegenover de genoemde bezwaren en onduidelijkheden staat dat veel docenten in dit vak een belangrijke schakel vormen tussen de school en de allochtone gezinnen. Dit bevordert de integratie. Hoewel het hier om een 'bijproduct' gaat, acht de raad dit van voldoende gewicht om het onderwijs in eigen taal en cultuur voorlopig te handhaven. Wel meent hij dat het vrijwillig karakter van het onderwijs in eigen taal en cultuur duidelijker naar voren moet komen. De raad stelt daarom voor het onderwijs in eigen taal en cultuur voortaan buiten het reguliere curriculum aan te bieden, maar wel binnen de school. Een bijkomend voordeel is dat allochtone leerlingen zo geen andere lessen behoeven te missen. De raad pleit ook voor terughoudendheid bij de invoering van het onderwijs in eigen taal en cultuur voor groepen waaraan dit thans nog niet wordt aangeboden. Te verwachten valt dat de allochtone bevolking van Nederland niet alleen groter maar ook steeds heterogener zal worden; praktische problemen als de ontwikkeling van goed lesmateriaal zullen dan welhaast onoverkomelijk worden. Los hiervan rijst ook de vraag of het geven van onderwijs in eigen taal en cultuur niet eerder tot de verantwoordelijkheid van de allochtone groepen zelf behoort dan tot die van de onderwijsautoriteiten. In paragraaf 1.4.3 wordt hierop teruggekomen.

Pogingen om het intercultureel onderwijs van de grond te krijgen, zijn tot dusverre weinig succesvol geweest. Wellicht is destijds te lichtvaardig voor deze vorm van onderwijs gekozen; een nadere precisering van de bedoelingen van de overheid zou veel onduidelijkheid hebben kunnen voorkomen. De basisgedachte van intercultureel onderwijs is dat kennis van andere culturen noodzakelijk is om te functioneren in een multi-etnische samenleving. Waar dit inzicht ontbreekt, zal een natuurlijke neiging bestaan de eigen cultuur tot universele maatstaf te verheffen en wat daarvan afwijkt als vreemd en minderwaardig te beschouwen. Intercultureel onderwijs zou moeten bevorderen dat bij alle verscheidenheid toch eenheid kan bestaan: een primaire voorwaarde voor het gezamenlijk functioneren in dezelfde samenleving.

Juist met het oog op deze gewenste eenheid is het echter vooral van belang dat in het onderwijs alle leerlingen een gemeenschappelijke basisvorming krijgen. Intercultureel onderwijs vormt hiermee eerder een perspectief voor het gehele onderwijs dan een apart vak.

In zijn rapport *Basisvorming in het onderwijs* (1986) stelde de raad dat bij ieder vak drie elementen steeds een rol spelen:

- kennis van basisstructuren, vaak van analytische en abstracte aard;
- vaardigheden om te handelen, om iets te 'doen';
- inzicht in de culturele omgeving, zich kunnen oriënteren in de ingewikkelde samenleving.

Als in de basisvorming deze drie elementen alle aan bod komen, bijvoorbeeld bij geschiedenis en aardrijkskunde, zal het begrip kunnen ontstaan waarom het bij het intercultureel onderwijs gaat. Een apart vak loopt het gevaar dat het niet kan toekomen aan het bijbrengen van de basiskennis, waardoor het inzicht in de 'ingewikkelde' samenleving noodzakelijkerwijs oppervlakkig blijft. Het gevaar bestaat dat dan bij de kennisoverdracht genoeg wordt genomen met uitingen van folklore. De raad meent dat intercultureel onderwijs, opgevat als een perspectief voor de gehele basisvorming, inderdaad de bijdrage aan het acculturatieproces kan leveren die de regering ervan verwacht. De bijdrage van de eerder in deze paragraaf voorgestelde maatregelen, met

name op het punt van de Nederlandse taal en ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, acht hij evenwel belangrijker.

1.4.2.3 **Volwasseneneducatie**

De zwakke arbeidsmarktpositie van veel allochtonen hangt in belangrijke mate samen met gebrekkige opleidingen en/of onvoldoende kennis van de Nederlandse taal. Veel volwassen allochtonen ontberen een initiële en/of beroepsopleiding; een relatief groot aantal van hen heeft een in Nederland begonnen beroepsopleiding niet voltooid. Van de pas aangekomen migranten hebben velen niet het eindniveau bereikt van het Nederlandse basisonderwijs, laat staan dat zij een beroepsopleiding hebben genoten. Degenen die in het land van herkomst wel een beroepsopleiding volgden, hebben vaak onvoldoende aansluiting bij de in Nederland gevraagde kwalificaties. Volwasseneneducatie in de vorm van basiseducatie, oriëntatie, schakeling en beroepsgerichte opleiding, kan daarom voor velen een belangrijk middel zijn om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bovendien kunnen cursussen Nederlands en/of kennis van de Nederlandse maatschappij allochtonen helpen hier hun weg te vinden. Dit vergt echter wel een infrastructuur voor de volwasseneneducatie die aansluit bij de kenmerken en scholingsmogelijkheden van de (beoogde) allochtone deelnemers.

Eén van de oogmerken van dit rapport is minderheden en toekomstige immigranten op den duur een in economisch opzicht waardevolle en in sociaal-cultureel opzicht verrijkende aanwinst van de Nederlandse maatschappij te doen zijn. Dit oogmerk heeft belangrijke raakvlakken met de benadering in het rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)*, waarin het scheppen van voorzieningen tot scholing of het deelnemen aan een werkervaringsplaats centraal staat.

Met betrekking tot het in dit rapport voorgestelde integratiebeleid vergt de voornoemde benadering twee verbijzonderingen.

De eerste verbijzondering is dat naast beroepsgerichte scholing en werkervaring ook de andere vormen van volwasseneneducatie voor veel allochtonen – meer nog dan voor autochtonen – noodzakelijk zijn om hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden en zich kansen op de arbeidsmarkt te verwerven. Het gaat hierbij om de basiseducatie en het dag-/avondonderwijs. Het cursusaanbod van de basiseducatie is gericht op het verwerven van taalvaardigheid (alfabetisering, Nederlands als tweede taal, elementair Engels), rekenvaardigheid, sociale vaardigheid en (soms) beroepenoriëntatie. Het dag-/avondonderwijs biedt volwassenen een tweede kans op een diploma algemeen vormend onderwijs, of op een deelcertificaat, bijvoorbeeld benodigd om toegang te krijgen tot een door hen gewenste beroepsopleiding.

De tweede verbijzondering is dat een ‘activerend scholingsbeleid’ niet alleen moet aanknopen bij werklozen en herintreedsters, maar tevens bij alle overige allochtonen die gebreken kennen op het punt van de basiseducatie of wier kennis van de Nederlandse maatschappij tekort schiet. Het doel is immers ruimer dan alleen integratie van werklozen in het arbeidsbestel. De inzet is de integratie van de allochtone minderheden in de Nederlandse maatschappij, ongeacht of het om werkzoekenden gaat of niet.

Een activerend scholingsbeleid ten behoeve van allochtonen dient naar het oordeel van de raad drie pijlers te hebben: een *basiseducatieplicht*, een *leerrecht* en *maatwerk* met betrekking tot scholing. De basiseducatieplicht en het leerrecht zouden betrekking moeten hebben op elementaire kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij en zo nodig ook op elementaire reken- en sociale vaardigheden. Een voorwaarde voor het effectueren van een scholingsplicht en het opleggen van een basiseducatieplicht is uiteraard de beschikbaarheid van voldoende educatieve voorzieningen.

De basiseducatieplicht kan gedeeltelijk worden beschouwd als een negatieve formulering van een leerrecht. De raad is voorstander van een leerrecht voor

volwassen leden van minderheden (met uitzondering van de asielzoekers). Dit maakt duidelijk dat een bepaald kennisniveau zo onontbeerlijk wordt geacht voor het functioneren in de Nederlandse maatschappij, dat de overheid niet alleen jongeren, maar ook volwassenen in de gelegenheid stelt hiertoe gratis onderwijs te verkrijgen. Het leerrecht zou zich ten minste moeten uitstrekken tot het recht op het kosteloos deelnemen aan een nader te bepalen aantal cursussen op het niveau van de basiseducatie. Voorts zou het zich moeten uitstrekken tot deelname aan cursussen 'functioneel/beroepsgeoriënteerd Nederlands'. Dit laatste is met name belangrijk voor die alloctonen die een opleiding op het niveau van ten minste basisonderwijs hebben genoten en bovendien het meer alledaagse Nederlands meester zijn, maar die zich in het kader van hun beroep of het door hen geambieerde beroep onvoldoende in de Nederlandse taal kunnen uitdrukken.

De basiseducatieplicht, dat wil zeggen de verplichting van het leerrecht gebruik te maken, zou in ieder geval moeten gelden voor pas aangekomen migranten die op enigerlei wijze ten laste van de overheid komen en werkloze alloctone uitkeringsgerechtigden wier opleidingsniveau beneden het eindniveau van het Nederlandse basisonderwijs ligt, inclusief jonge alloctone vrouwen wier man een sociale uitkering geniet. Het lijkt zinvol een maximumleeftijd van bijvoorbeeld 50 jaar te hanteren voor het verplicht gebruik maken van het leerrecht. (De vraag of, mede gelet op het anti-discriminatiebeginsel, een basiseducatieplicht ook voor bijvoorbeeld groepen autochtone analfabeten zou moeten gelden, valt buiten het bestek van dit rapport.)

Pas aangekomen immigranten dienen mogelijkheden te worden geboden zich kennis en vaardigheden te verwerven die hen kunnen helpen hun weg in Nederland te vinden. Degenen onder hen die nog leerplichtig zijn, dienen daadwerkelijk naar school te gaan, ook de meisjes; in de eerste periode dient het leren van Nederlands daar de hoogste prioriteit te hebben. De met het oog hierop (her) in te voeren voorzieningen kwamen al in paragraaf 1.4.2.2 ter sprake.

Ook voor nieuwe immigranten boven de leerplichtige leeftijd moeten betere opvangfaciliteiten worden ontwikkeld. In het kader van de basiseducatie moeten op ruime schaal intensieve en naar de capaciteiten en kenmerken van de deelnemers gedifferentieerde introductiecursussen Nederlandse taal (zo nodig inclusief alfabetisering) en oriëntatie op de Nederlandse samenleving worden aangeboden. Gedacht wordt hierbij aan een cursusduur van ten minste een half jaar. Het volgen van deze cursussen dient verplicht te zijn voor iedereen, ongeacht sekse of godsdienst, die na binnenkomst ten laste van de overheid komt en die niet over kennis op het eindniveau van het Nederlandse basisonderwijs beschikt, op straffe van korting op het inkomen. De raad meent dat dit van de betrokkenen mag worden verlangd, omdat de kennis en de vaardigheden waarover veel immigranten thans bij aankomst beschikken hen veelal voor hun verdere verblijf in Nederland kansloos op de arbeidsmarkt maken en moeilijk aanspreekbaar door de Nederlandse instellingen. Een bijkomend argument is dat Nederland niet voor niets een leerplicht van twaalf jaren heeft, aanzienlijk langer dan veel alloctonen in hun land van herkomst onderwijs hebben genoten. Voor degenen die niet ten laste van de overheid komen, geldt de verplichting niet, voor hen geldt uiteraard wel het voorgestelde leerrecht (basiseducatie en functioneel Nederlands).

De hier aanbevolen opvangfaciliteiten voor pas aangekomen immigranten vergen een opvang- en begeleidingsstructuur. De raad stelt voor om hiertoe in de grote en middelgrote gemeenten bureaus op te richten. Deze vangen pas aangekomen immigranten op, wijzen hun de weg naar de al dan niet verplichte educatieve voorzieningen, dragen zorg voor de begeleiding onderweg en leiden toe naar het arbeidsbureau of een samenwerkingsverband GAB-GSD. Het moet dus niet om een eenmalige opvang gaan, maar om een geregeld contact, totdat

de immigrant zijn of haar plaats in Nederland heeft gevonden, of totdat een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf jaar, is verstreken.

Aan niet-leerplichtige leden van minderheden die *reeds langer in Nederland verblijven*, wordt het leerrecht geboden (basiseducatie en functioneel Nederlands), alsmede kansen op verdere beroepsgerichte scholing. De scholing dient primair in te spelen op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt en, waar mogelijk, ook aan te sluiten bij de kennis en vaardigheden van betrokkenen. Dit kan in het bijzonder van belang zijn voor de vele allochtone jongeren die in het recente verleden het reguliere onderwijs voortijdig hebben verlaten. De scholing dient de betrokkenen de instrumenten aan te reiken om zelfstandig in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren. Ook in dit kader is het van belang te wijzen op de betekenis van de door het ministerie van WVC gesubsidiëerde steunfunctie-instellingen. Deze instellingen kunnen niet alleen allochtonen informeren over de mogelijkheden op het punt van scholing en basiseducatie en hierbij wervend optreden, maar zij kunnen tevens een functie vervullen bij het signaleren van culturele 'partijdigheid' in de organisatie en vormgeving van de volwasseneneducatie of van bepaalde onderdelen hiervan.

De hieronder volgende aanbevelingen beogen in de eerste plaats een algemeen 'activerend scholingsbeleid', zij het dat dit, gelet op het grote aantal allochtone werklozen, wel in het bijzonder van belang is voor de integratie van minderheden. Een kenmerk van dit activerend scholingsbeleid is dat het gaat om maatwerk: de scholing zal moeten aansluiten bij de reeds aanwezige kennis en de mogelijkheden van de deelnemers. Dit impliceert ook dat de volwasseneneducatie, voor zover dit nog niet of niet voldoende gebeurt, rekening moet houden met deelnemers met een niet-Nederlandse culturele achtergrond, en in het bijzonder moet streven naar het ondervangen van culturele 'partijdigheid' in leeromstandigheden, leermiddelen en examens.

De capaciteit van de basiseducatie is reeds nu onvoldoende, met name voor cursussen Nederlands als tweede taal. Voor het cursusaanbod alfabetisering is ook extra capaciteit gewenst ten aanzien van de 'intake' en de begeleiding van docenten en cursisten. Indien gestalte wordt gegeven aan de hiervoor aanbevolen basiseducatieplicht en aan een complementair leerrecht, zal de capaciteit van de basiseducatie veel verder moeten worden verruimd.

Aan het voltooiën van cursussen in de basiseducatie zijn geen landelijk erkende certificaten verbonden. De raad acht de institutionalisering hiervan voor de onderdelen taal- en rekenvaardigheid gewenst. Voor cursisten kan zo'n certificaat de motivatie bevorderen; het behalen van een certificaat betekent immers dat aan bepaalde eisen is voldaan. Bovendien kunnen certificaten een functie hebben bij de toelating tot vervolgopleidingen en bij sollicitaties.

Het dag-/avondonderwijs heeft op dit moment onvoldoende middelen om allochtone leerlingen bij te werken voor de opleidingen voor de reguliere diploma's en certificaten. Dit zelfde geldt voor het cursusaanbod dat naar voortgezette beroepsopleidingen schakelt. Hierbij gaat het in het bijzonder om versnelde cursussen Nederlands en cursussen functioneel Nederlands. Deze cursussen kunnen met name voor allochtonen die in hun land van herkomst reeds een zekere opleiding hebben genoten, van belang zijn om snel aansluiting te vinden bij de Nederlandse manier van leren en werken. Het is gewenst het dag-/avondonderwijs middelen toe te kennen om hiertoe meer en ruimere faciliteiten te scheppen.

De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de beroepsgerichte scholing van werkzoekenden kan op verscheidene manieren worden vergroot. Eén manier is het openstellen van interne en externe bedrijfsopleidingen voor werkzoekenden. De financiering hiervan is reeds mogelijk via de Kaderregeling Scholing. Een andere manier, die de eerste zelfs kan versterken, is het bieden van eniger-

lei vorm van baangarantie aan deelnemers aan scholingscursussen. Dit wil zeggen dat degenen die de scholing met goed gevolg voltooiën, uitzicht wordt geboden op een baan. In het bijzonder voor de vele allochtone voortijdige schoolverlaters kan dit een aantrekkelijk alternatief vormen. Voor zo'n baangarantie zijn allerlei varianten mogelijk. Deze kan aan alle deelnemers of aan een bepaald percentage van de deelnemers worden geboden. Het kan hierbij gaan om vaste dan wel om tijdelijke banen, het kan een garantie zijn van een afzonderlijk bedrijf of van een branche in een regio. Baangaranties kunnen worden aangeboden door belanghebbende bedrijven of branches, worden uitgelokt door een arbeidsbureau of worden afgesproken in een cao. Baangarantie blijkt de motivatie tot het deelnemen aan en het voltooiën van beroepsgerichte scholing sterk te bevorderen. In het kader van de tripartisering van de arbeidsvoorziening kan dit soort impulsen vanuit het bedrijfsleven een aanzienlijke omvang krijgen.

De eerder bepleite introductie van een wettelijke regeling inzake de bevordering van arbeidskansen zou een belangrijke impuls kunnen geven aan beroepsgerichte scholing in combinatie met enigerlei vorm van baangarantie. In het voetspoor van de verplichte jaarlijkse rapportage over de mate waarin allochtonen deel uitmaken van het personeelsbestand, kan overleg van werkgevers en werknemers de ontwikkeling van dit soort scholingstrajecten en de toelating van specifieke groepen bevorderen.

Een belangrijk ervaringsfeit, dat onder meer in de heroriënteringsgesprekken wordt opgedaan, is dat de scholing van langdurig werklozen maatwerk vereist. Het volgen van één enkele cursus is slechts zelden voldoende om kansrijk op de arbeidsmarkt te worden. Voor langdurig werklozen is veelal een zeer gericht en soms langdurig scholingstraject noodzakelijk, bij voorkeur in combinatie met een werkervaringsplaats. De eerste ervaringen met dit soort trajectontwikkeling worden momenteel opgedaan door 'heroriënteerders' en binnen sommige PBVE-locaties. Gelet op het hardnekkige karakter van de langdurige werkloosheid en op de voortgaande immigratie, is het ontbreken van een geïnstitutionaliseerde scholingstrajectontwikkeling een duidelijk gemis.

Scholingstrajecten (incl. werkervaring) dienen niet alleen in samenspraak met de betrokkenen te worden 'ontworpen', maar de deelnemers zouden bij het doorlopen van een traject ook begeleid moeten worden. Zij hebben dan een vaste persoon die zij kunnen aanspreken in geval van moeilijkheden. De trajectbegeleider kan helpen voorkomen dat een individu te lang bij één instelling blijft hangen of geen vervolg vindt bij een andere instelling. Hij of zij kan ook zelf initiatieven nemen indien de voortgang stagneert of de scholing voortijdig wordt beëindigd. Dit soort trajectbegeleiding is in Nederland in het geheel niet geïnstitutionaliseerd. In het kader van een activerend scholingsbeleid zou het arbeidsbureau of een samenwerkingsverband van GAB en GSD hiervoor de aangewezen plaats zijn. De raad is van mening dat het onderwerp 'scholingsmaatwerk', bestaande uit trajectontwikkeling en trajectbegeleiding, een hoge prioriteit verdient op de agenda's van het CBA (i.o.) en de toekomstige RBA's.

Het sluitstuk van het 'activerend scholingsbeleid' is het daadwerkelijk sanctioneren van het weigeren van passende scholing, passende basiseducatie en/of passende werkervaring. Het activerend scholingsbeleid impliceert dat de instellingen die met de controle in het kader van de sociale zekerheid zijn belast, deze controle daadwerkelijk ter hand nemen. Met betrekking tot de werkloosheidsbestrijding geeft dit blijk van het inzicht dat de werkloosheid niet alleen wordt veroorzaakt door een tekort aan banen, maar ook samenhangt met kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De inspanning om hieraan iets te doen, zal niet alleen door werkenden en scholieren, maar ook door werklozen geleverd moeten worden. Degenen die zich aan geboden mogelijkheden onttrekken, zullen rekening moeten houden met een aanzienlijke korting op de werkloosheidsuitkering. De ratio van een basiseducatieplicht,

die voor een ruimere groep dan de werklozen geldt, is dat in een maatschappij als de Nederlandse bepaalde vaardigheden vereist zijn voor het maatschappelijk functioneren en voor participatie in het arbeidsbestel. Dit laatste wordt niet alleen van mannen verwacht – de bekende uitzonderingen van ouderdom, ziekte en gebrek daargelaten –, maar ook van alle autochtone en allochtone vrouwen vanaf de leeftijdsgroep die in of na 1990 18 jaar wordt.

Opgemerkt moet worden dat het toekennen van een leerrecht in de praktijk voor velen belangrijker zal zijn dan een sanctionering van een basiseducatieplicht in het kader van de sociale zekerheid. Voor velen, ongeacht of zij al dan niet ‘basiseducatieplichtig’ zijn, impliceert een leerrecht immers rechten op onderwijs op het niveau van de basiseducatie en functioneel Nederlands.

1.4.2.4 **Andere beleidsterreinen**

Het door de raad voorgestane integratiebeleid zal vooral via arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie zijn beslag dienen te krijgen. Uiteraard worden ook andere beleidssectoren geconfronteerd met de aanwezigheid van allochtonen. Verwacht mag worden dat een succesvol integratiebeleid op de drie genoemde terreinen de noodzaak voor een specifiek beleid in veel andere sectoren zal doen afnemen.

Mede onder invloed van de sterke bemoeienis van de overheid met de *volkshuisvesting* is de woonsituatie van allochtonen in de jaren tachtig in verschillende opzichten verbeterd. Langzaam maar zeker wordt zij vergelijkbaar met die van autochtonen in een zelfde sociaal-economische positie, zodat er in het licht van de aan dit rapport ten grondslag liggende filosofie, steeds minder noodzaak bestaat voor een specifiek op allochtonen toegesneden volkshuisvestingsbeleid. Niettemin mag men niet veronachtzamen dat veel allochtonen nog altijd zijn aangewezen op de onderkant van het woningaanbod: op de kwalitatief minder goede woningen, geconcentreerd in bepaalde stadswijken. Zij blijken hierbij in grote en toenemende mate afhankelijk te zijn van de diensten van de publieke sector.

De nieuwe beleidsvoornemens zoals die zijn neergelegd in de Ontwerp Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig kunnen er toe leiden dat de tekorten in het woningaanbod in de onderste segmenten van de sociale sector groeien. Voorts zullen ze bijdragen tot verdere woonlastenverhogingen, juist voor huurders in de sociale sector. Omdat deze thematiek behoort tot het terrein van het volkshuisvestingsbeleid in algemene zin, kunnen hierover in het bestek van dit rapport geen eenduidige uitspraken worden gedaan. Waar dit rapport zich beperkt tot het specifieke allochtonenbeleid, is de vraag van belang in hoeverre allochtonen door het voorgenumen volkshuisvestingsbeleid onevenredig worden getroffen, zodat specifieke maatregelen overwogen zouden moeten worden. De raad sluit niet uit dat dit in de toekomst nodig zou kunnen zijn. Hij acht het thans echter nog te vroeg om te concluderen dat de effecten van de Nota behoefte zullen doen ontstaan aan een specifiek op allochtonen toegesneden volkshuisvestingsbeleid.

Om beter te kunnen reageren op de ontwikkelingen in stadswijken met veel allochtonen, is het *achterstands- of probleemcumulatiegebiedenbeleid* ontwikkeld. Dit beleid streeft ernaar de complexe problematiek van merendeels oude stadswijken in haar onderlinge samenhang te benaderen. De raad meent dat maar ten dele te rechtvaardigen valt dat het achterstandsgebiedenbeleid thans als onderdeel van het minderhedenbeleid wordt beschouwd. Het richt zich immers op allochtonen en autochtonen; niet een tekort schietende integratie wegens allochtone herkomst is de invalshoek van het beleid, maar de plaats van vestiging. Hiermee past het achterstandsgebiedenbeleid slecht in een nieuwe beleidsfilosofie die veeleer sectoraal dan territoriaal is. Veel activiteiten die thans onder de vlag van het achterstandsgebiedenbeleid plaatsvinden, dienen zonder meer te worden gestimuleerd, maar dan als onderdeel van bij-

voorbeeld het werkgelegenheids- of het onderwijsbeleid. Ook moet erop worden toegezien dat het 'reguliere' stadsvernieuwingsbeleid niet systematisch in het nadeel van allochtonen werkt. Het bestuurlijk zeer complexe achterstandsgebiedenbeleid kan naar de mening van de raad verdwijnen als afzonderlijk onderdeel van het beleid van de rijksoverheid. Lokale, goed lopende initiatieven en projecten die in dit kader zijn opgezet, kunnen onder gemeentelijke verantwoordelijkheid worden voortgezet. Voor de coördinatie hiervan dienen de gemeenten die het betreft, voldoende financiële armslag te krijgen (zie hierover par. 1.5.2).

Ook bij een beleid dat aanzienlijk effectiever is dan het huidige zal een deel der allochtonen in de marge van de samenleving blijven verkeren. Aannemelijk is dat het hierbij in vergelijking met de Nederlandse bevolking in haar geheel, zelfs om een groot deel van de allochtonen zal gaan. De realiteit gebiedt helaas ermee rekening te houden dat afgebroken opleidingen, onvoldoende kennis van het Nederlands, problematisch drugsgebruik en criminaliteit, maar ook herhaaldelijk ondervonden discriminatie van autochtone zijde, de toekomstkansen van een deel van de allochtone jongeren van thans nog vele jaren sterk nadelig zullen beïnvloeden. De raad meent dat een grote inspanning is geboden om deze problemen en hun gevolgen binnen de perken te houden en bovenal om te voorkomen dat zij zich bij volgende generaties allochtonen opnieuw zullen voordoen.

De uitzichtloze situatie waarin sommige allochtonen verkeren, kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen. Ouderen kampen relatief vaak met gezondheidsproblemen, vooral van psychische aard. Het behandelen van psychische problemen van personen met een sterk van de Nederlandse afwijkende culturele achtergrond vergt zeer specifieke deskundigheid. De gezondheidszorg is hierop niet altijd voldoende ingespeeld; meer specifieke voorzieningen op dit vlak zijn gewenst. Allochtone jongeren kunnen het thuis soms niet meer uithouden vanwege een door cultuurverschillen gespannen relatie met de ouders; in andere gevallen ontbreekt juist voldoende ouderlijke controle. Deze verschijnselen komen onder bepaalde allochtone groepen overigens veel vaker voor dan onder andere. De betrokken jongeren lopen van huis weg en kunnen dan belanden in een neerwaartse spiraal van problematisch en crimineel gedrag. Politie, justitie, gevangeniswezen, jeugdhulpverlening, welzijnswerk en reclassering worden met de gevolgen hiervan geconfronteerd; aan de oorzaken van deze verschijnselen kunnen deze instanties meestal weinig doen.

De instellingen waarmee allochtone jongeren in probleemsituaties in contact komen, dienen hiervoor voldoende te zijn toegerust. Zeker in zulke situaties vergt het omgaan met allochtone jongeren niet alleen speciale deskundigheid, maar meestal ook meer tijd dan bij autochtonen. Dit dient beter dan thans in de personeelsformatie tot uitdrukking te komen. In bepaalde gevallen is de deskundigheid die is vereist voor een adequate hulpverlening aan allochtonen zo specifiek dat het voor de hand ligt hiervoor speciaal toegeruste instellingen met de uitvoering te belasten. Dit geldt niet alleen op *justitieel* terrein, maar ook op het gebied van *welzijn* en *gezondheidszorg*. Te denken valt hier aan voorzieningen in de sfeer van de geestelijke gezondheidszorg, de drugshulpverlening, de opvang van weggelopen vrouwen, de jeugdhulpverlening of nauw met de migratie gelieerde problemen. Gelet op de demografische opbouw van de allochtone bevolking, zal in de afzienbare toekomst ook de behoefte aan specifieke voorzieningen voor bejaarden uit deze groepen kunnen groeien.

De raad heeft, meer in het algemeen, de indruk dat enkele jaren geleden te lichtvaardig is besloten tot afschaffing van de eerstelijns hulpverlening aan allochtonen en dat de gevolgen hiervan onvoldoende zijn opgevangen binnen het reguliere welzijnswerk. Destijds werd deze beleidswijziging beargumenteerd met de verwachting dat de immigratie ten einde zou lopen en dat de algemene instellingen zich ook voor allochtonen zouden openstellen. Het eerste is

inmiddels een misvatting gebleken; het tweede is formeel wel gebeurd, maar materieel veel te weinig. Bovendien hebben ook in deze sector ingrijpende bezuinigingen plaatsgevonden, die sterk drukken op arbeidsintensieve taken als hulpverlening aan allochtonen en die de ontwikkeling van nieuwe activiteiten belemmeren.

Een complicatie hierbij is dat het welzijnsbeleid inmiddels is gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau, sinds kort ook met inbegrip van het welzijnsbeleid voor minderheden. Zeker niet uit te sluiten is dat bepaalde gemeenten, vooral die met veel allochtonen, vroeger of later weer tot instelling c.q. subsidiëring van specifiek op allochtonen gerichte eerstelijns welzijnsvoorzieningen overgaan. Om deze ontwikkeling te stimuleren kan het ministerie van WVC via het model van de outputfinanciering extra gelden beschikbaar stellen aan instellingen die zich specifiek en met succes toeleggen op deze eerstelijns hulpverlening. De Welzijnswet bevat een stimuleringsartikel dat dit in beginsel mogelijk maakt.

1.4.3 Het cultuurbeleid

De Nederlandse samenleving is in cultureel opzicht van oudsher pluralistisch. De grote verscheidenheid aan godsdienstige en levensovertuigingen noopte al in de zeventiende eeuw tot tolerantie van andere geloofsrichtingen dan de in politiek opzicht heersende. Deze verdraagzaamheid jegens andersdenkenden maakte al ver voor de Franse revolutie de toenmalige Republiek der Verenigde Nederlanden tot een uitwijkplaats voor velen die elders om hun geloofs- of andere overtuiging niet werden geduld. Deze betrekkelijk ruime opstelling heeft uiteindelijk in niet geringe mate bijgedragen tot de culturele en materiële bloei van de Nederlandse samenleving in de zeventiende en het begin van de achttiende eeuw.

In de eerste helft van de negentiende eeuw heeft het verdraagzaamheidsbeginsel een meer positieve inhoud gekregen in de constitutioneel gewaarborgde rechten van vrijheid van levensovertuiging, drukpers en van vereniging en vergadering. De ontwikkeling naar een actievere overheid, al vroeg in de vorige eeuw, leidde uiteindelijk tot een erkenning van twee beginselen. Waar van overheidswege educatieve en sociaal-culturele voorzieningen ter beschikking worden gesteld of, geheel dan wel ten dele, worden gefinancierd, dient de 'presterende' overheid de culturele en levensbeschouwelijke verscheidenheid binnen de Nederlandse samenleving te eerbiedigen, door:

- vrijheid van inrichting van de verschillende voorzieningen (d.m.v. zelforganisatie);
- materiële gelijkheid bij de eventuele (mede)financiering hiervan door de overheid.

Deze constitutioneel verzekerde oplossing leek aanvankelijk vooral een waarborg voor het behoud van de bestaande culturele en levensbeschouwelijke verscheidenheid in ons land. Na de Tweede Wereldoorlog en vooral sinds de laatste drie decennia bleek zij ook een betrekkelijk snel verlopende vernieuwing van opvattingen en inzichten binnen de levensbeschouwelijke en culturele hoofdstromingen van onze bevolking toe te laten.

De komst van allochtonen heeft in het verleden bijgedragen tot een grotere culturele verscheidenheid; men denke slechts aan de overkomst van de Portugese joden in de zeventiende eeuw, de Hugenoten aan het begin van de achttiende eeuw en Oosteuropese joden en Westfaalse Duitsers in de negentiende eeuw. Dit leverde, gelet op de uitgangspunten van verdraagzaamheid en – later – (grond)wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en gelijkheid van behandeling, geen grote problemen op.

Er is geen aanleiding om de 'nieuwe' allochtonen, groepen of leden daarvan, in een bijzondere positie te plaatsen wanneer het gaat om de vrijheid van beleving van hun culturele en levensbeschouwelijke identiteit en om het scheppen en in stand houden van de materiële voorwaarden daarvoor. De bovengenoemde beginselen zijn hier onverminderd richtinggevend.

Dit laatste spreekt uiteraard vanzelf voor zover een bijzondere positie een ach-

terstelling zou inhouden ten opzichte van de autochtone bevolking. Het omgekeerde geldt echter ook; bevoordeling van overheidswege in de bescherming van de culturele of levensbeschouwelijke identiteit is evenmin toegestaan! Zodanige bevoordeling is immers in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Zij impliceert onvermijdelijk een publiek oordeel over de inhoudelijke waarde van de desbetreffende identiteit, een oordeel dat de overheid in het Nederlandse bestel niet toekomt. Hoe goed bedoeld wensen en aanbevelingen tot een selectieve bevoordeling van zwakker geachte allochtone groepen in de beleving van hun identiteit ook zijn, zij zien eraan voorbij dat de overheid tot inhoudelijke neutraliteit is gehouden bij het waarborgen van de vrijheid van zelforganisatie en – in positieve zin – bij het ter beschikking stellen van middelen hiervoor. Indien leden van allochtone groeperingen minder materiële mogelijkheden hebben tot culturele en levensbeschouwelijke zelfbeleving, dient de overheid ernaar te streven die materiële drempels waar mogelijk te slechten tot een vergelijkbaar niveau als voor autochtone groeperingen geldt. De ervaringen in de Verenigde Staten lijken erop te wijzen dat de culturele en levensbeschouwelijke identiteit van minderheden gaat eroderen wanneer de afzonderlijke leden ervan in sociaal-economisch opzicht geen aansluiting vinden en achterblijven bij de meerderheid van de bevolking. De in dit rapport beklemtoonde noodzaak tot integratie in sociaal-economisch opzicht is, zo opgevat, tevens een belangrijke voorwaarde voor een wat duurzamer onderhoud en bewaren van de eigen culturele identiteit.

De rol van de overheid hierbij kan tweemaal zijn. Waar de bestaande arrangementen op sociaal-cultureel terrein een minimum veronderstellen aan zelforganiserend vermogen binnen de verschillende door een eigen cultuur of levensbeschouwing gekenmerkte groeperingen, kan zij, wanneer hiervoor materiële belemmeringen bestaan, ter verhelping hiervan algemene faciliteiten bieden. Met zulke, op het eerste gezicht onschuldige voorwaardenscheppende maatregelen is overigens al voorzichtigheid geboden, wil de overheid niet onbedoeld betrokken raken bij vormen van machtsuitoefening jegens individuele personen binnen allochtone groepen, die niet met onze rechtsorde zijn te verenigen (men zie bijv. het eerder voorgekomen misbruik van voorzieningen door de Turkse 'grijze wolven' of de Marokkaanse Amicales).

Meer resultaten en minder risico's zijn te verwachten van de tweede mogelijkheid, een herwaardering van de bestaande kwantitatieve en kwalitatieve toetredingsdrempels tot bepaalde door of vanwege de overheid gefinancierde voorzieningen ten behoeve van de beleving van de eigen culturele identiteit. Deze in de regel min of meer geobjectiveerde criteria dateren uit een periode waarin de 'nieuwe' minderheden nog niet in de huidige omvang bestonden. Gegeven de inmiddels verder toegenomen culturele en levensbeschouwelijke verscheidenheid, kan er aanleiding zijn de bestaande toetredingsdrempels nader te bezien. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan voorzieningen voor geestelijke verzorging in de krijgsmacht of in het gevangeniswezen.

Het vorenstaande houdt in dat het cultuurbeleid ten aanzien van allochtone groeperingen ook van toepassing kan zijn waar geen sprake is van sociaal-economische achterstanden. Ook ten behoeve van een allochtone groepering die niet (langer) object van het integratiebeleid is, kan in principe de voorwaardenscheppende rol van de overheid worden geactiveerd (bijv. Chinezen of Indische Nederlanders). Anders dan nu in het minderhedenbeleid het geval is, dient derhalve het cultuurbeleid een zelfstandig onderdeel van het allochtonenbeleid te zijn.

Aan het cultuurbeleid, voor zover dit als onderdeel van het allochtonenbeleid kan worden gezien, onderscheidt de raad twee aspecten: het intra- en het intergroepsaspect. Deze tweedeling is geïnspireerd door de omschrijving van het begrip 'etnisch-culturele positie' door Penninx (zie hiervoor par. 2.1).

Waar het intra-groepsaspect van het cultuurbeleid aan de orde is, dient dit, waar nodig, leden van allochtone groeperingen desgewenst in staat te stellen

hun culturele identiteit te beleven en over te dragen aan jongere generaties. In concreto betekent dit dat, rekening houdend met de bovengeformuleerde uitgangspunten voor allochtone groepen die voorzieningen of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag oprichten, dezelfde subsidiëringsvoorwaarden van toepassing dienen te zijn als voor autochtone groepen. Eerder werd in dit verband reeds verwezen naar de oprichting van scholen op moslim- en hindoegrondslag.

Binnen de allochtone groepen vervullen taalonderwijs en het onderwijs in godsdienst en/of cultuur een belangrijke functie. In de praktijk neemt dit onderwijs sterk uiteenlopende vormen aan. In sommige islamitische gemeenschappen wordt veel tijd en aandacht besteed aan het koranonderwijs. Het gaat hier om buitenschools godsdienstonderwijs, dat niet voor overheidssteun in aanmerking behoort te komen. Wel meent de raad dat het openbaar onderwijs voorzieningen voor godsdienstonderwijs in niet-christelijke godsdiensten moet bieden op dezelfde wijze als voor christelijke godsdiensten geschiedt, uiteraard op basis van vrijwilligheid te volgen.

Het onderwijs in de eigen taal en cultuur kwam reeds ter sprake. Sommige groepen ontvangen dit thans binnen het basisonderwijs, andere organiseren het zelf, al dan niet met steun van ambassades. In paragraaf 1.4.2.2 adviseerde de raad het onderwijs in eigen taal en cultuur voor zover dit thans op de basisscholen wordt gegeven te handhaven, doch het voortaan buiten het reguliere curriculum aan te bieden. Hiermee zou het nemen van initiatieven inzake deze onderwijsvorm duidelijker dan thans bij de allochtone groepen zelf komen liggen. Ook zou zo het huidige verschil in behandeling tussen allochtone groepen onderling verminderen. Allochtone groepen aan wie het basisonderwijs op dit punt geen faciliteiten biedt, kunnen desgevraagd in beginsel in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van het onderwijs in eigen taal en cultuur, voor zover dit het Nederlands onderwijs niet in de weg staat.

Allochtone culturen klinken nog relatief weinig door in de media in Nederland; de toetredingsdrempels blijken voor allochtonen vaak hoog. Op de landelijke radio- en televisiezenders is de zendtijd voor allochtone groepen, ook sinds recente uitbreidingen, nog zeer beperkt. Lokale zenders blijken juist voor deze groepen in een belangrijke behoefte te voorzien en dienen daarom meer armslag te krijgen ten behoeve van allochtonen. Een duidelijker tegenwoordigheid van allochtonen in de media kan zowel de cultuurbeleving in eigen kring bevorderen als tot meer kennis van elkaars leefgewoonten leiden. Zorgvuldigheid is vooral bij dit laatste wel geboden: goed bedoelde voorlichtingscampagnes kunnen soms averechtse effecten sorteren.

Waar het inter-groepsaspect van het cultuurbeleid aan de orde is, gaat het erom dat de betrokken groepen zich desgewenst zodanig kunnen manifesteren, dat met hun belangen in wijder verband rekening kan worden gehouden. Ook het verbeteren van de inter-etnische betrekkingen in meer algemene zin, dus los van de behartiging van groepsbelangen, valt binnen dit kader.

De belangen van sommige allochtone groepen zijn in Nederland lange tijd behartigd geweest door het welzijnswerk en door andere organisaties waarin autochtonen een voorname rol speelden. Pas de laatste jaren zijn deze activiteiten geleidelijk overgenomen door eigen organisaties van allochtonen, die langzamerhand ook over een organisatorisch kader zijn gaan beschikken. De raad juicht deze ontwikkeling toe. Wel meent hij dat veel belangenorganisaties hun verlangens te eenzijdig tot de overheid richten. Ook andere sectoren dan de overheid (bijv. de sociale partners) zouden meer en beter rekening kunnen houden met het toegenomen multi-etnisch karakter van de samenleving. Op landelijk niveau zou dit te bereiken zijn door de belangenbehartiging minder nauw dan thans te koppelen aan het overheidsapparaat. Het feit dat het Landelijk Advies en Overleg Minderheden (LAO) wordt voorgezeten door de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl het secretariaat van dit orgaan bij diens departement berust, staat een verdere ontwikkeling ervan tot het belangrijkste platform van allochtonenorganisaties in de weg. Meer zelfstandigheid voor

het LAO kan de effectiviteit en de geloofwaardigheid van deze instelling en van de hierin vertegenwoordigde organisaties ten goede komen. Voor de subsidiëring behoeft deze wijziging volgens de raad geen consequenties te hebben: (mede)financiering door de overheid van zelfstandige belangenorganisaties is ook op andere terreinen gebruikelijk.

De wijze waarop veel zogeheten steunfunctie-instellingen opereren is voor verbetering vatbaar. Hun kracht ligt vooral daar waar zij een professioneel intermediair kunnen vormen tussen allochtone groepen, hun organisaties en de rest van de samenleving. Het takenpakket van deze steunfuncties lijkt hierop thans niet altijd voldoende toegespitst en hun functioneren is te sterk afhankelijk van toevallige omstandigheden. De samenwerking tussen de steunfunctie-instellingen die voor verschillende groepen binnen dezelfde regio opereren, dient sterk te worden gestimuleerd. Uiteindelijk zal in elke agglomeratie of regio één informatie-, dienstverlenings- en kadertrainingscentrum voor allochtonen en hun organisaties moeten ontstaan. Hierop kunnen ook bedrijven, scholen of andere instellingen die met allochtonen en hun organisaties in contact willen komen, een beroep doen, bijvoorbeeld met het oog op het werven van personeel of het benaderen van deelnemers aan scholingscursussen. Een actieve opstelling van de steunfunctie-instellingen is vereist; ook hier lijkt het outputfinancieringsmodel goed toepasbaar.

Contacten tussen autochtonen en allochtonen kunnen voorts tot stand komen in sport, buurt- en clubhuiswerk, bibliotheekwerk en andere activiteiten in het kader van de vrijetijdsbesteding. Uiteraard spelen de meeste contacten van persoonlijke aard zich zonder enige overheidsbemoediging af in de woonomgeving, op het werk, op school of in verenigingsverband. De bescheiden bijdrage van de overheid hieraan kan bestaan uit het bieden van faciliteiten voor manifestaties die allochtonen en autochtonen meer met elkaars cultuur, gebruiken en gedragingen vertrouwd maken, op gelijke wijze als dit voor andersoortige manifestaties gebeurt. Veel belangrijker acht de raad het echter dat allochtonen en autochtonen meer en betere kansen krijgen elkaar daadwerkelijk op het werk, op school, in de buurt of in de vrije tijd te ontmoeten en te leren kennen. Het integratiebeleid, zoals voorgesteld in paragraaf 1.4.2, moet hiervoor een kader verschaffen.

1.5 De organisatie van het allochtonenbeleid

1.5.1 De rijksoverheid

De door de raad voorgestelde aanpak vraagt, meer dan de huidige, om specifieke maatregelen in belangrijke sectoren van overheidsbeleid. Dit geldt met name in die gevallen waar integratie van minderheden in de belangrijkste maatschappelijke instituties wordt nagestreefd. Deze maatregelen moeten zo nauw mogelijk aansluiten bij het reguliere beleid in de desbetreffende sector. Dit houdt in dat de eerste verantwoordelijkheid op rijksniveau hiervoor telkens dient te liggen bij het meest betrokken vakdepartement. Het bewaken van de samenhang tussen algemene en specifieke maatregelen binnen één sector krijgt hiermee een hogere prioriteit dan thans; de afstemming tussen de specifieke maatregelen een lagere.

Dit laatste betekent dat de beleidscoördinatie op rijksniveau kan worden aangepast. Er zal kunnen worden volstaan met een lichtere vorm van sturing vanuit één centraal punt. Deze sturing zal vooral gericht moeten zijn op bevordering van de samenhang binnen en het bewaken van de voortgang van het gehele regeringsbeleid inzake allochtonen, dat wil zeggen het vreemdelingenbeleid, het integratiebeleid en het cultuurbeleid. Beoordeling van uiteenlopende beleidsvoornemens, en signalering van het achterwege blijven hiervan, in het licht van de hoofddoelstellingen van het allochtonenbeleid zijn ook in de toekomst gewenst. Ook de doelstellingen zelf zullen regelmatig moeten worden

getoetst aan de feitelijke situatie, terwijl tevens een periodieke 'ijking' van de doelgroepen van het integratiebeleid zal moeten plaatsvinden. Hiertoe zijn bepaalde vormen van voortgangsbewaking ('ethnic monitoring') vereist, die kunnen worden uitbesteed aan een onafhankelijke instelling.

Dit alles kan volgens de raad het best plaatsvinden vanuit een centraal punt dat binnen het overheidsapparaat de functies van 'horzel' en 'denktank' in zich zou verenigen, en dat tevens van belang is om het allochtonenbeleid op de politieke agenda te houden. Voortzetting van een periodieke rapportage aan het parlement, in de geest van het thans jaarlijks verschijnende Actieprogramma minderhedenbeleid, kan hieraan eveneens bijdragen. De concrete beleidsuitvoering dient daarentegen geheel te worden overgelaten aan de betrokken vakdepartementen. De coördinerend bewindspersoon kan slechts verantwoordelijk zijn voor de zojuist genoemde taken. Daar waar coördinatie tussen departementen of een bepaald beleidsonderdeel vereist is, kan deze op ad hoc basis worden verwezenlijkt.

Om competentieconflicten te minimaliseren, lijkt het verstandig als coördinerend minister geen bewindspersoon aan te wijzen die daarnaast in deze ook nog een belangrijke eigen sectorale verantwoordelijkheid heeft. Dit laatste geldt voor de ministers van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Omdat de minister van Algemene Zaken geen verantwoordelijkheid aangaat voor specifieke onderdelen van het regeringsbeleid, ligt handhaving van de huidige situatie in de rede. De minister van Binnenlandse Zaken dient naar de mening van de raad verantwoordelijk te blijven voor het bewaken van samengang en voortgang van het beleid. De huidige Directie Hoofdlijnen Minderhedenbeleid heeft in de loop der jaren een aantal uitvoerende taken op zich genomen die verder gaan dan de eerder geschetste. Deze dienen te worden beëindigd, dan wel te worden overgedragen aan de vakdepartementen. In de nieuwe situatie kan dan worden volstaan met een kleine, hoogwaardige stafafdeling.

1.5.2 De verhouding rijk-gemeenten

De verdeling van verantwoordelijkheden inzake het allochtonenbeleid tussen de rijksoverheid en lagere overheden is thans niet in alle opzichten bevredigend geregeld. Vooral de gemeenten met relatief grote aantallen minderheden, ook wel aangeduid als 'Memorandumgemeenten', klagen over gebrek aan armslag. Zij worden meer dan de rijksoverheid direct met bepaalde problemen geconfronteerd en de bestaande regelgeving zou hen onvoldoende in staat stellen hiervoor creatieve oplossingen te vinden.

In gemeenten met een grote allochtone bevolking manifesteren bepaalde problemen zich in zodanige omvang dat zij daarmee ook van karakter veranderen. Een hoge plaatselijke concentratie van allochtonen kan uiteraard niet betekenen dat het voor hen te voeren beleid in zijn totaliteit een zaak voor het lokale bestuur moet zijn. Sommige aspecten lenen zich niet of nauwelijks voor een gedecentraliseerde regulering, zoals bijvoorbeeld het vreemdelingen-, het remigratie- of het anti-discriminatiebeleid. Ook op andere belangrijke terreinen is de rol van het gemeentebestuur beperkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de arbeidsvoorziening, al zal hierin binnenkort enige verandering komen, en voor het onderwijs, waar het gemeentebestuur niet zozeer optreedt als overheid maar als bevoegd gezag.

Bij een zo uiteenlopende verdeling van bevoegdheden kan van een samenhangend gemeentelijk allochtonenbeleid niet altijd sprake zijn. Overigens is de raad van mening dat ook gemeenten hun allochtonenbeleid in de eerste plaats als een verbijzondering van het sectorale beleid zouden moeten beschouwen. Ook op gemeentelijk niveau zou de afstemming van beleidsmaatregelen binnen één sector een hogere prioriteit moeten krijgen dan intersectorale afstemming van het beleid. Toch kan dit tot problemen leiden, vooral waar sectoren elkaar raken en de beleidsverantwoordelijkheden in elk van die sectoren verschillend zijn georganiseerd. Dit is bijvoorbeeld het geval op het terrein van de scholing.

De raad is van mening dat concentratiegemeenten in staat moeten zijn slagvaardig oplossingen te vinden, toegesneden op de plaatselijke situatie, voor problemen waarvoor zij zich als gevolg van hun relatief grote allochtone bevolking zien gesteld. Uitgaande van de huidige verdeling van bevoegdheden tussen rijk en gemeenten, doet de raad de volgende suggesties:

- a. voortzetting en zonodig intensivering van het overleg tussen de concentratiegemeenten en het Rijk, zowel met het ministerie van Binnenlandse Zaken als met de vakdepartementen;
- b. clustering van specifieke (rijks)maatregelen op deelterreinen – bijvoorbeeld aanvullende scholing, bijzondere voorzieningen bij het onderwijs – waarbinnen een zekere vrijheid tot ‘schuiven’ wordt gegeven;
- c. verruiming van het bedrag dat via de ‘verfijningscomponent minderheden’ in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan concentratiegemeenten wordt uitgekeerd.

Het laatste voorstel maakt het mogelijk aanvullende voorzieningen te treffen die op de plaatselijke situatie zijn toegespitst. Verhoging van de ondergrens van het aandeel van de allochtonen in de bevolking om voor deze regeling in aanmerking te komen – nu 1 procent – is gewenst met het oog op een betere concentratie van deze gelden. Naast een structurele verhoging valt ook te overwegen het ‘algemene bedrag’ van f 11,5 miljoen dat tot 1 januari 1990 in het kader van het achterstandsgebiedenbeleid beschikbaar wordt gesteld, op deze manier aan een aantal concentratiegemeenten ten goede te laten komen, en zo mogelijk ook andere uit deze bron vrijkomende gelden. Te zamen met het geld dat beschikbaar werd gesteld onder de voormalige ‘Rijksregeling welzijn minderheden’ (f 52,3 miljoen) zou zo een gemeentelijke ‘minderhedenpot’ van meer dan f 100 miljoen tot stand kunnen komen. Het belang van de allochtonen kan vereisen dat de besteding van deze gelden niet uitsluitend aan de binnengemeentelijke politieke controle wordt overgelaten; een evaluatie, zoals voor de welzijnssector al is besloten, zou kunnen uitwijzen dat een brede doeluitkering de voorkeur verdient.

1.5.3 De beleidsuitvoering

Een aantal voorstellen dat de raad in dit rapport naar voren brengt, vraagt om nieuwe of aangepaste organisatorische voorzieningen in de uitvoerende sfeer. Met betrekking tot het vreemdelingenbeleid is gepleit voor een betere samenwerking tussen Vreemdelingendiensten en de verantwoordelijken voor de bevolkingsregisters, vooral op lokaal niveau.

Ingrijpender zijn de organisatorische consequenties van invoering van een *wettelijke regeling tot bevordering van de arbeidskansen*. De raad stelt voor de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening te belasten met de uitvoering hiervan, inclusief de hierbij noodzakelijke voortgangsbewaking per bedrijf. Zij dienen daartoe over de nodige deskundigheid te kunnen beschikken, onder meer om bedrijven voor te lichten over de wijze waarop aan de wettelijke verplichtingen kan worden voldaan, en over vormen van positieve actie. Op nationaal niveau kan de vereiste deskundigheid verder worden ontwikkeld door instellingen als het Landelijk Buro Racismebestrijding en het Nederlands Centrum Buitenlanders. Jaarlijks rapporteren de RBA's via het CBA aan de overheid en de sociale partners over de uitvoering van de wet.

Op onderwijs- en scholingsgebied is de oprichting vereist van een landelijk informatiepunt dat alle kennis en ervaring inzake onderwijs aan allochtonen bundelt. Dit instituut kan tevens betrokken worden bij de ontwikkeling en verspreiding van cursussen Nederlands als tweede taal, ook ten behoeve van basiseducatie en beroepsscholing. De behoefte hieraan zal sterk toenemen, niet alleen door de invoering van taal- en opvangklassen in het reguliere onderwijs, maar ook door de invoering van leerrecht en basiseducatieplicht voor sommige allochtonen, onder wie ook pas gearriveerden. De instellingen voor basiseducatie die met de organisatie van deze laatste cursussen worden belast, zullen met het oog hierop sterk moeten worden uitgebreid.

Voor de behartiging van de belangen van allochtone groepen zal meer dan in

het verleden het accent komen liggen op hun eigen organisaties. De door het ministerie van WVC gesubsidiëerde steunfunctie-instellingen kunnen de hiervoor vereiste deskundigheid verder helpen ontwikkelen. Daarnaast dienen deze steunfuncties, meer nog dan thans, als intermediair te gaan fungeren tussen allochtonen en hun organisaties enerzijds en arbeidsorganisaties en onderwijsinstellingen anderzijds.

De raad pleit ten slotte voor instelling – bij wet – van een Raad voor het Allochtonenbeleid, naar analogie van bijvoorbeeld de Raad voor het Jeugdbeleid of de Emancipatieraad. De Raad voor het Allochtonenbeleid krijgt tot taak de regering gevraagd en ongevraagd te adviseren over de drie onderdelen van het allochtonenbeleid, ook in hun samenhang met andere beleidsterreinen. De voorgestelde Raad dient, ook in etnisch opzicht, breed van samenstelling te zijn: leden kunnen bijvoorbeeld worden benoemd uit de kring van de sociale partners, het onderwijs, de allochtonenorganisaties en de lagere overheden. Ook enkele onafhankelijke deskundigen kunnen in deze Raad zitting nemen.

1.5.4 Financiële aspecten

Het in dit hoofdstuk voorgestelde allochtonenbeleid is ambitieus. Op verschillende onderdelen is het intensiever of meeromvattend dan het huidige minderhedenbeleid, waarmee thans jaarlijks circa 800 miljoen gulden is gemoeid, verdeeld over een groot aantal begrotingsposten. De analyses die aan de voorstellen in dit hoofdstuk ten grondslag liggen leren dat oplossingen voor gesignaleerde problemen veelal niet met geld alleen te koop zijn. De met het allochtonenbeleid aan te spreken groepen zullen zelf hun weg moeten vinden in de Nederlandse maatschappij. De centrale en lokale overheden, en op een aantal onderdelen ook de sociale partners, kunnen alleen voorzieningen bieden die het mogelijk maken dat de integratiekansen van allochtonen verbeteren. Hiertoe zijn voorstellen gedaan, met name op de terreinen arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. De uitvoering van deze voorstellen vereist echter ook een financiële inspanning. Deze zal, zeker op de korte en middellange termijn, groter zijn dan thans in het kader van het minderhedenbeleid geleverd wordt. Deze paragraaf biedt een indicatie van de bedragen die gemoeid zijn met de voorstellen in dit rapport voor specifiek op allochtonen gericht overheidsbeleid.

Niet alle voorstellen in dit rapport vergen grote financiële inspanningen. De invoering van een Wet bevordering arbeidskansen brengt bijvoorbeeld slechts weinig kosten mee. Weer andere voorstellen kunnen zelfs tot directe besparingen leiden, zoals de invoering van de terugkeeroptie voor remigranten en het toestaan van het verrichten van arbeid door asielzoekers.

De kosten van de voorstellen in dit rapport zijn mede afhankelijk van het nog onbekende aantal immigranten dat zich in de komende jaren in Nederland zal vestigen. Voorts ontbreken met betrekking tot een aantal voorzieningen nauwkeurige gegevens over de participatie van allochtonen. Hierdoor is niet bekend in hoeverre de voorstellen bestaand algemeen beleid zullen ontlasten; de financiële implicaties van een aantal voorstellen zijn dan ook niet nauwkeurig te geven. Vanwege de voorgestelde andere combinatie van algemeen en specifiek beleid is een vergelijking van de kosten van het voorgestelde allochtonenbeleid met die van het huidige minderhedenbeleid evenmin goed mogelijk.

De voorstellen in dit rapport beogen voorts ook baten. Het belangrijkste doel, waarvan de waarde moeilijk valt te kwantificeren, is de preventie van een etnisch gesegregeerde maatschappij. De omvang van andere tweede-orde-effecten, zoals besparingen op sociale uitkeringen en welzijnsvoorzieningen, of economische groei op grond van een hogere arbeidsparticipatie van allochtonen, is evenmin goed in te schatten.

In het onderstaande beperkt de raad zich tot een indicatie van de financiële

gevolgen van enkele nieuwe voorstellen voor specifiek overheidsbeleid. Hierbij is uitgegaan van initiële opgaven, verstrekt door de betrokken departementen, waarbij geen rekening is gehouden met financiële randvoorwaarden. Het betreft de voorstellen ten aanzien van de opvang van nieuwe immigranten en voorstellen ter verbetering van het onderwijs.

Ten aanzien van nieuw binnenkomende immigranten, voor zover niet-leerplichtig, zijn in paragraaf 1.4.2.3 opvangfaciliteiten voorgesteld in de vorm van introductiecurssussen Nederlandse taal (zo nodig inclusief alfabetisering) en oriëntatie op de Nederlandse maatschappij. Degenen die ten laste komen van de overheid zijn verplicht deze cursussen te volgen; voor anderen is deelname op vrijwillige basis mogelijk. Dit, en het feit dat de omvang van de toekomstige immigratie uiteraard niet bekend is, maakt een schatting van het aantal cursisten moeilijk. Baseert men zich op het aantal niet-leerplichtige immigranten van de laatste jaren die behoren tot één van de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid, dan valt een aantal van 13.000 cursisten per jaar te verwachten. Afhankelijk van het feitelijke aantal en van de intensiteit van de cursussen die in de praktijk het meest doeltreffend zullen blijken, zou het hiermee gemoeide bedrag kunnen oplopen tot maximaal circa 230 miljoen gulden per jaar inclusief begeleidingsfaciliteiten en kinderopvang.

De voorgestelde opvangfaciliteiten zullen de basiseducatie voor volwassenen zoals die thans functioneert ontlasten. Immers, circa 40 procent van de deelnemers aan de basiseducatie is allochtoon; een onbekend, maar waarschijnlijk groot aantal van hen verblijft pas kort in Nederland en kan dus in de toekomst van de voorgestelde opvangfaciliteiten gebruikmaken. Zo de plaatsen die hierdoor in de basiseducatie vrij komen niet voldoende soelaas bieden, dan zijn zij toch een eerste stap om ook de allochtonen die hier reeds langer verblijven en die dat wensen het gebruik van het voorgestelde leerrecht mogelijk te maken. Later kan dan blijken dat de capaciteit van de basiseducatie verder moet worden uitgebreid.

Een deel van de volwassen nieuwe immigranten zal na de eerste opvang doormoeten naar een scholingstraject in het kader van de arbeidsvoorziening. Dit zal zeker het geval zijn indien het arbeidsvoorzieningsbeleid meer dan nu het geval is wordt toegespitst op minderheden en indien het aanbevolen activerend scholingsbeleid van de grond komt. Daar het bij dit laatste om maatwerk gaat, zullen de kosten van een scholingstraject per deelnemer sterk verschillen. Voor de één volstaat een cursus aan een Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen (CVV), voor de ander is een langer traject nodig, dat bijvoorbeeld bestaat uit een cursus van een jaar aan een Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB) en vervolgens een opleiding in het kader van het leerlingwezen en/of een werkervaringsplaats. De financiering van deze scholingstrajecten en eventueel ook de scholingsbegeleiding behoort niet tot het specifieke overheidsbeleid, maar is een zaak van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Gelet op de besteding van de begrotingsmiddelen gedurende de afgelopen jaren en de verhoging van het arbeidsvoorzieningsbudget voor 1989 en volgende jaren, zijn schaarse middelen voorsnog niet het primaire probleem bij het aanbieden van scholingstrajecten, hoewel dit natuurlijk zal veranderen indien het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening i.o. besluit tot een activerend beleid. Bovendien zijn alternatieven voor financiering door de overheid van een activerend beleid heel goed mogelijk, bijvoorbeeld wanneer het bedrijfsleven al dan niet op grond van cao-afspraken (meer) leer- en/of werkervaringsplaatsen ter beschikking stelt. Het heeft geen zin een afzonderlijke schatting te maken van dat deel van de scholingsuitgaven dat de minderheden ten goede zal komen, aangezien het hier gaat om algemeen beleid dat niet tot kort of langer in Nederland verblijvende allochtonen beperkt zal zijn. Een soortgelijke redenering geldt met betrekking tot de plaatsingsbevorderende en werkverruimende maatregelen in het kader van de arbeidsvoorziening en de

creatie van arbeidsplaatsen voor laag geschoolden door de overheid. Dit neemt overigens niet weg dat in het kader van zo'n algemeen beleid speciaal voor allochtonen maatregelen getroffen zullen moeten worden.

Het onderwijs aan leerplichtige allochtonen valt ten dele onder het specifieke beleid. Het systeem van budgetfinanciering in het onderwijs maakt het thans niet mogelijk rekening te houden met toekomstige immigratie en dus met de voortgaande toevloed van neveninstromers in het onderwijs. Dit legt elk jaar weer een druk op het onderwijsbudget, juist omdat een goede opvang van neveninstromers relatief kostbare voorzieningen vraagt. Met het voorstel om het opvangonderwijs voor pas aangekomen leerplichtige immigranten weer nieuw leven in te blazen is naar schatting 120 miljoen gulden per jaar gemoeid. Deze schatting is gebaseerd op 8000 neveninstromers per jaar, die gemiddeld anderhalf jaar in een opvangklas van tien leerlingen doorbrengen, en een bedrag van 10.000 gulden per leerling per jaar.

Het voorstel om voor allochtone onderinstromers taalklassen te vormen heeft vooral betrekking op langer in Nederland verblijvende allochtonen. Indien van de omstreeks 20.000 allochtone onderinstromers de helft gemiddeld een jaar in een taalklas doorbrengt, bedragen de kosten hiervan circa 100 miljoen gulden per jaar.

Het totale bedrag voor de voorgestelde opvang in het reguliere onderwijs, 220 miljoen gulden, is wellicht te hoog ingeschat omdat uitvoering van deze voorstellen ook tot een hergroepering van leerlingen leidt.

Op grond van de gewichtenregeling wordt momenteel bijna 200 miljoen gulden extra toegekend aan scholen met allochtone leerlingen. Goed opvang- en taalonderwijs, zoals voorgesteld in dit rapport, zal de toepassing van de gewichtenregeling niet geheel overbodig maken; wellicht kan wel in geval van de genoemde voorzieningen de vermenigvuldigingsfactor, die thans 1,9 bedraagt, enigszins worden verlaagd. Het bedrag dat hierdoor vrij komt zou kunnen dienen voor de financiering van verschillende andere door de raad bepleite maatregelen, zoals de invoering van een leerlingvolgsysteem, een verlengde dag-school en ruime opleidingsmogelijkheden voor docenten die Nederlands onderwijzen aan niet-Nederlandstaligen. De laatstgenoemde maatregel zou voorts ook een besparing aan wachtgeld kunnen opleveren. Per saldo vergen de genoemde voorstellen op het terrein van het onderwijs aan leerplichtige allochtonen een additioneel bedrag van circa 220 miljoen gulden op jaarbasis.

Een ander voorstel betreft de opvang in de voorschoolse periode van allochtone kinderen met taalachterstand. Indien de helft van de circa 20.000 allochtone kinderen gedurende een jaar van zo'n voorziening gebruik zou maken, bedragen de kosten circa 120 miljoen gulden per jaar.

Op grond van de hiervoor genoemde gegevens vereist de door de raad voorgestelde opvang van nieuwe, niet-leerplichtige immigranten een bedrag van maximaal 230 miljoen gulden per jaar. Daarbij komt een bedrag van circa 120 miljoen gulden per jaar voor opvangonderwijs aan leerplichtige pas aangekomen immigranten. Voor onderwijs aan langer in Nederland verblijvende leerplichtige allochtonen zijn voorstellen gedaan waarmee een extra bedrag van circa 220 miljoen gulden per jaar is gemoeid.

Het totale bedrag dat gemoeid is met het in deze paragraaf genoemde specifieke overheidsbeleid is overigens in een aantal opzichten te hoog geraamd. Enkele voorstellen leiden tot een hergroepering van leerlingen en op die manier tot lagere kosten elders. Ook kunnen er op verschillende onderdelen van het huidige minderhedenbeleid ten gevolge van het voorgestelde allochtonenbeleid besparingen ontstaan. Per saldo adviseert de raad enkele honderden miljoenen gulden extra voor specifiek overheidsbeleid ten behoeve van allochtonen uit te trekken.

Specifiek overheidsbeleid omvat slechts een deel van wat de raad in dit rapport voorstelt. Op het terrein van de arbeidsvoorziening is een activerend beleid

bepleit. De financiering hiervan hoeft niet bij voorbaat of geheel uit de overheidskas te vloeien. Voorts is met klem gewezen op het tekort aan arbeidsplaatsen voor laag geschoolden, dat bestreden kan worden door een verruiming van dit type werkgelegenheid.

Met de in dit rapport voorgestelde maatregelen zullen de integratiekansen van allochtonen worden verbeterd en zullen nieuwe immigranten in staat worden gesteld zich een onafhankelijke positie in de Nederlandse maatschappij te verwerven. Indien de mogelijkheden hiertoe niet worden geboden, zal de immigratie Nederland voor steeds hogere kosten stellen. Het uitblijven van een adequaat integratiebeleid heeft dus evenzeer een prijs, en wel in de vorm van kostbare sociale en andere voorzieningen en maatschappelijke segregatie.

I.6 Een gezamenlijke inspanning

De voorstellen in dit rapport zijn slechts te realiseren wanneer een grote inspanning wordt geleverd om de positie van allochtonen in de Nederlandse samenleving structureel te verbeteren. Het gaat om een gezamenlijke inspanning: geen der betrokken partijen kan zich hierin een vrijblijvende opstelling veroorloven.

Mogelijkheden zowel om van toegekende rechten te kunnen genieten, als om opgelegde plichten te kunnen waarmaken, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van een volwaardig burgerschap. Van de regering wordt onder meer een sterke uitbreiding verlangd van mogelijkheden gericht op een betere integratie van allochtonen. Het gaat hier om de opvang van immigranten, het aanbieden van taalfaciliteiten, mogelijkheden voor scholing, uitbreiding van werkgelegenheid op lagere kwalificatieniveaus, het realiseren van een grotere toegankelijkheid van bedrijven en instellingen voor allochtonen.

Een regering kan voorzieningen aanbieden, blokkades wegnemen voor indiensttreding en discriminatie bestrijden. Zij kan echter geen garanties verlenen voor het welslagen van integratie. Degenen voor wie de geboden faciliteiten zijn bedoeld, zullen deze zelf moeten benutten. Gelijke kansen moeten primair door betrokkenen zelf worden waargemaakt; de overheid kan er slechts aan bijdragen dat de voorwaarden hiertoe ontstaan.

Van de allochtonen wordt een inspanningsverplichting verlangd om de faciliteiten naar vermogen te benutten. Binnen de voorwaarde van een voldoende aanbod van mogelijkheden voor integratie kan derhalve het niet willen benutten hiervan van sancties worden voorzien.

Deze algemene gedachte is in het voorgaande op een aantal plaatsen nader geconcretiseerd. De voorstellen met betrekking tot basiseducatieplicht en leerrecht zijn ingegeven door de overtuiging dat voor het kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij een bepaald kennisniveau onontbeerlijk wordt geacht. Het leerrecht houdt een *verplichting* in voor de overheid om hiertoe voldoende voorzieningen te creëren en gratis gebruik ervan mogelijk te maken, maar de basiseducatieplicht geeft de overheid ook het *recht* van allochtonen die ten laste van haar komen, te eisen dat zij zich inspannen de zich voor het functioneren in Nederland noodzakelijke vaardigheden eigen te maken en het hier niet aan voldoen van sancties te voorzien. Het huidige arbeidsmarktinstrumentarium speelt slechts een beperkte rol op de arbeidsmarkt. Het sanctioneren van de verplichting van allochtonen (en autochtonen) om passende arbeid, of een werkervaringsplaats te accepteren of passende scholing te accepteren, beoogt eveneens dit instrumentarium uit de huidige sfeer van vrijblijvendheid te halen.

De voorstellen van de raad om bij de financiering van instellingen die zich in hun activiteiten richten op verbetering van de positie van allochtonen, een

groter gewicht toe te kennen aan het belonen van behaald succes moeten in ditzelfde licht worden gezien. Bepaalde vormen van outputfinanciering kunnen de inspanningen van deze instellingen om goede resultaten te behalen, vergroten dan wel doelgerichter doen plaatsvinden.

De noodzaak van een gezamenlijke inspanning beperkt zich vanzelfsprekend niet tot de overheid, de van haar afhankelijke instellingen en de allochtonen zelf. Van het georganiseerde bedrijfsleven mag worden verwacht dat gemaakte afspraken in de Sociaal-Economische Raad en het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening i.o. over het realiseren van een meer evenwichtige participatie van allochtonen aan de werkende beroepsbevolking, over discriminatiebestrijding, respectievelijk over een stelsel van werkervaringsplaatsen zo spoedig mogelijk in concrete daden worden omgezet.

Het voorstel van de raad voor een Wet bevordering arbeidskansen ondersteunt deze tussen de sociale partners bereikte wilsovereenstemming. Tevens strekt het voorstel ertoe mogelijke vrijblijvendheid bij de uitwerking te voorkomen. De mate waarin werkgevers zich houden aan de in deze wet neer te leggen verplichting om 'employment equity' te realiseren, is mede afhankelijk van sociale controle: door minderhedenorganisaties, Landelijk Bureau Racismebestrijding, georganiseerd bedrijfsleven, ondernemingsraden, media. Het voorstel anticipeert op een gevoeligheid van arbeidsorganisaties – ook binnen de overheid – voor de publieke opinie en derhalve eveneens op de activiteiten van de instellingen die voor het mobiliseren hiervan belangrijk zijn.

Organisaties van allochtone groepen tenslotte behoeven niet van de noodzaak van een vergrote inspanning overtuigd te worden; zij pleiten hier reeds lang voor. In de voorstellen van de raad ligt een sterk accent op het bevorderen van kansen op betere integratie in de zin van gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties. Hierbij ligt een sterk accent op sociaal-economische positieverbetering, niet omdat de raad geen oog zou hebben voor het belang van beleving en ontwikkeling van de cultuur, maar wel omdat het sociaal-economische integratie-aspect thans een hoge urgentie heeft en derhalve noopt tot een grote inspanning. Organisaties van minderheden zijn hierin van bijzonder belang. Zij hebben de functie de intenties en daden van de overheden en het bedrijfsleven kritisch-constructief te volgen. Hiernaast zijn zij bij uitstek aangewezen om hun achterban te mobiliseren hun capaciteiten in dienst te stellen van de verdere ontwikkeling van de multi-etnische Nederlandse samenleving.

De positie van allochtonen in Nederland

2

2.1 Terminologie

2.1.1 Allochtonen

De raad heeft gekozen voor de term *allochtonen* als de meest brede aanduiding van die categorie inwoners van Nederland die van niet-Nederlandse herkomst zijn. De raad wijkt hiermee af van de terminologie die hij in zijn rapport van 1979 over deze zelfde thematiek heeft gehanteerd en van het spraakgebruik zoals zich dat sindsdien vooral in beleidskringen heeft ontwikkeld. Hierbij is de term *etnische minderheden* geleidelijk een centrale plaats gaan innemen. In navolging van Van Amersfoort, de Adviescommissie Onderzoek Minderheden en Penninx kan men een etnische minderheid als een groepering in de samenleving beschouwen 'wier cultuur van vreemde origine is' en die 'objectief een lage sociale positie inneemt'. Deze lage positie strekt zich over meerdere generaties uit¹. Dit laat echter de vraag open hoe degenen te noemen wier cultuur van vreemde origine is, maar die geen lage sociale positie (meer) innemen. 'Etnische minderheid' is dus een te beperkt begrip bij de analyse van de gevolgen van de migratie naar Nederland en van de dynamiek die veelal kenmerkend is voor de sociale positie van migrantengroepen. Ook de genoemde auteurs wijzen daarop trouwens nadrukkelijk. Bovendien draagt het woord 'minderheid' het risico van stigmatisering met zich mee.

In veel landen worden de termen *migranten* of *immigranten* gebruikt om die personen aan te duiden die zich, komend van elders, in dat land hebben gevestigd. Ook aan deze termen kleven bezwaren: zij suggereren te zeer dat de vestiging permanent is, terwijl dat in de praktijk lang niet altijd zo hoeft te zijn. Daarnaast omvatten zij niet de in het land van vestiging geboren kinderen van migranten, terwijl deze toch vaak een soortgelijke positie innemen en soortgelijke barrières kunnen ontmoeten als hun geïmmigreerde ouders.

De juridische term *vreemdelingen* is evenmin goed bruikbaar als verzamelterm. Zij heeft het voordeel van de precisie: het is gemakkelijk vast te stellen wie wel en wie niet een Nederlands paspoort bezitten. Ook deze term heeft echter het nadeel dat zij te weinig omvattend is. Ruwweg de helft van degenen die zich in de afgelopen decennia komend van elders in Nederland hebben gevestigd, bezat op dat moment de Nederlandse nationaliteit of heeft die inmiddels verworven. Zij zijn dus geen vreemdelingen (meer), maar desondanks kan hun integratie in de Nederlandse samenleving tekorten vertonen die te maken hebben met hun immigrantenstatus.

Daarom heeft de raad voor de term *allochtoon* gekozen als verzamelbegrip². Tot de allochtonen rekent hij alle hier woonachtige vreemdelingen, alle hier woonachtige ex-vreemdelingen die tot Nederlander zijn genaturaliseerd en alle Nederlanders die afkomstig zijn uit de (voormalige) overzeese gebiedsdelen. Voorts rekent de raad als allochtoon de nakomelingen tot in de derde generatie

^{1]} J.M.M. van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming; een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1974, blz. 37; Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), *Advies onderzoek minderheden*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz. 9;

M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie; balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners 1967-1987*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1988.

In geen van deze werken wordt exact aangeduid wat onder 'objectief een lage sociale positie' moet worden verstaan. Men kan denken aan indicatoren als inkomen, bezit, opleidingsniveau, werkend/werkloos, beroepsprestige enzovoort. Het aspect 'wier cultuur van vreemde origine is' wordt vooral in de definitie van de ACOM belicht.

^{2]} Het woord *allo-chthoon* is van oorsprong Grieks en samengesteld uit het Griekse *allos* (andere) en *chthoon* (aarde, wereld).

van de zojuist genoemden, voor zover deze zich nog enigermate met de herkomst van hun (groot)ouders wensen te identificeren³. De vraag of zij zijn geboren uit een verbintenis tussen allochtonen of uit een verbintenis van een allochtoon met een autochtoon doet hierbij niet ter zake. Onder de 'derde generatie' worden de kinderen verstaan van de in Nederland geboren kinderen van personen die zich hier, komend van elders hebben gevestigd⁴. De term *etnische groep* wordt in dit rapport breder opgevat dan *allochtone groep*: ook de autochtone Nederlanders kunnen immers als een etnische groepering worden gezien.

De raad is zich ervan bewust dat de hiervoor gegeven omschrijving van 'allochtoon' geen schoonheidsprijs verdient, vooral omdat zij voor wat betreft de tweede en de derde generatie een mengeling van objectieve en subjectieve elementen omvat. Zij weerspiegelt zo echter wel de vragen waarvoor juist deze generaties kunnen komen staan, en zij houdt rekening met het verschijnsel van de 'dubbele loyaliteit'. Veel migranten en hun nazaten identificeren zich in cultureel opzicht zowel met het land van vestiging als met het land van herkomst, ook als zij daar zelf nooit hebben gewoond. Een tweede voordeel van de gehanteerde formulering is dat het voorstel van de raad om bij voorzieningengebruik zoveel mogelijk het middel van zelfregistratie te hanteren hieruit logisch voortvloeit. Het is aan de betrokkene zelf te bepalen – voor zover deze althans tot de tweede of derde generatie behoort – of hij of zij als allochtoon wenst te worden gezien. De gepresenteerde omschrijving biedt hiertoe de mogelijkheid.

Het spreekt voor zichzelf dat allochtonen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit in dit rapport als *vreemdelingen* worden aangeduid wanneer het vreemdelingenbeleid aan de orde is. Allochtone groeperingen die in de zin van Van Amersfoort objectief een lage sociale positie innemen, worden in dit rapport aangeduid als *minderheden*. Het door de raad voorgestelde integratiebeleid concentreert zich op die leden van deze minderheden die daadwerkelijk zo'n lage positie innemen en die, met andere woorden, in een achterstandssituatie verkeren. Het gebruik van de term minderheden komt zo in belangrijke mate overeen met het spraakgebruik zoals dat zich sinds het verschijnen van de Minderhedennota (1983) heeft ontwikkeld, al moet men vaststellen dat bij sommige van de in de Minderhedennota expliciet genoemde groepen thans niet of nauwelijks meer sprake is van achterstanden. Elders in dit rapport wordt hierop nader ingegaan. Bij andere groepen daarentegen, vooral enkele meer recent gearriveerden, komen wel achterstanden voor, terwijl het huidige minderhedenbeleid niet op hen van toepassing is.

Het huidige minderhedenbeleid is daarentegen weer wel van toepassing op de woonwagengewoners. Hoewel deze groep wordt gekenmerkt door achterstanden, meent de raad dat zij geen object dient te zijn van het door hem in dit rapport voorgestelde integratiebeleid. Dit beleid richt zich immers uitsluitend op minderheden van *allochtone* herkomst. Woonwagengewoners vormen weliswaar een minderheid, maar dan een autochtone⁵. Hun situatie is op geen enkele wijze aan internationale migratieprocessen gelieerd; dit in tegenstelling tot de zigeuners, die wel een (kleine) allochtone minderheid vormen. De positie van de woonwagengewoners wijkt op veel punten zo sterk af van die van de allochtone minderheden, dat de raad er de voorkeur aan heeft gegeven hen niet in de beschouwingen van dit rapport te betrekken.

³] Deze omschrijving is gedeeltelijk gebaseerd op: J.E. Ellemers en R.E.F. Vaillant, *Indische Nederlanders en gerepatrieerden*; Muiderberg, Coutinho, 1985, blz. 55.

⁴] De mate waarin leden van de derde generatie zich zelf als allochtoon beschouwen, zal van groep tot groep sterk uiteen lopen. Jonge Molukkers behoren thans vaak tot deze derde generatie; zij identificeren zich soms sterk met de Molukse gemeenschap. Voor kleinkinderen van Belgen die zich tijdens de Eerste Wereldoorlog hier hebben gevestigd, zal de identificatie met België meestal minder sterk zijn.

⁵] M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 159.

2.1.2 Integratie, etnisch-culturele aspecten en discriminatie

Een tweede term die in dit rapport een centrale plaats inneemt is *integratie*. In de wetenschappelijke literatuur worden hieraan zeer uiteenlopende betekenissen toegekend, ook binnen de context zoals die in dit rapport aan de orde is ⁶. Een in dit kader relevant onderscheid is dat tussen de culturele en de structurele dimensie van integratie. In het eerste geval gaat het om het op elkaar afstemmen van gedragingen, waarden en voorkeuren door de leden van verschillende etnische groepen. Dit proces kan zowel eenzijdig als meerzijdig zijn, zij het – in het laatste geval – niet per se symmetrisch. Het behoeft niet tot assimilatie te leiden: ook na lange tijd kan nog – soms ook opnieuw – sprake zijn van verschillen in cultuur tussen allochtonen en autochtonen.

Onder de structurele dimensie van integratie wordt een aansluiting verstaan van allochtonen bij de instituties van de ontvangende samenleving. Van Amersfoort spreekt van ‘contacten op institutioneel niveau tussen migrant en samenleving’ ⁷. Vooral centrale maatschappelijke instituties, zoals in de sectoren arbeid en onderwijs, zijn hierbij van belang. In dit rapport wordt de term integratie in het bijzonder in deze laatste betekenis verstaan, en wel als ‘gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties’.

In zijn recente proefschrift maakt Penninx een onderscheid tussen de maatschappelijke en de etnisch-culturele positie van minderheden ⁸. Onder de maatschappelijke positie verstaat hij de plaats die een minderheidsgroep als geheel inneemt in de sociale gelaagdheid van de samenleving. Penninx stelt vast dat de maatschappelijke positie van de meest omvangrijke minderheidsgroepen in Nederland laag is; het door de raad voorgestane integratiebeleid beoogt vooral hierin verbetering te brengen.

De *etnisch-culturele positie* wordt door twee aspecten bepaald. Enerzijds is er het intra-etnische aspect: de wijze waarop de betrokken groep zichzelf als apart of anders beschouwt. Anderzijds is er het inter-etnische aspect: de mate waarin de betrokken groep door de samenleving als apart of anders wordt gezien. De beide aspecten ontwikkelen zich niet los van elkaar: de wijze waarop een etnische groep zich zelf ziet hangt mede af van de bejegening door haar omgeving, en andersom.

Wanneer men het *intra-etnische* aspect van de etnisch-culturele positie nader beziet, valt op dat de culturele identiteit van elke groep, en zeker die van een migrantengroep, een bepaalde dynamiek kent, die mede afhankelijk is van invloeden uit de omringende samenleving. In Nederland bestaan grote verschillen binnen, maar ook tussen de diverse allochtone groeperingen, en zeker tussen de generaties. Penninx stelt vast dat ‘de oriëntatie van de meeste van de eerste generatie-immigranten (nog) sterk op het land van herkomst is gericht of ten minste ambivalent is. Op groepsniveau zit zich dat in het feit dat de meeste organisaties een politiek of cultureel referentiekader uit het land van herkomst hebben; dat leidt er toe dat er in Nederland een eigen migrantengemeenschap, met een eigen sociale infrastructuur wordt gecreëerd die als psychologisch herkenningspunt fungeert.’ Dit verschijnsel kan worden gezien ‘als het herscheppen van de vertrouwde leefsituatie die men door migratie achter zich heeft gelaten. Het hoeft niet te betekenen dat de meeste eerste generatie-immigranten negatief staan ten opzichte van de Nederlandse samenleving. De meesten stellen zich neutraal of positief op.’ ⁹

Voor de groepsvorming van allochtone jongeren en de tweede generatie zou veeleer gelden ‘dat de Nederlandse samenleving of onderdelen daaruit – zoals

⁶] Zie J.M.M. van Amersfoort, op. cit.
H.B. Entzinger, *Het minderhedenbeleid*, Meppel, Boom, 1984, en: M.J.A. Penninx, op. cit.

⁷] Zie J.M.M. van Amersfoort, op. cit., blz. 46.

⁸] M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 49 e.v.

⁹] *Ibid.*, blz. 189.

de jeugdcultuur – als referentiekader wordt genomen. Binnen die samenleving profileert men zich. Vaak gebeurt dat met een sterk (vaak selectief) beroep op symbolen en elementen die uit het land of de cultuur van de ouders afkomstig zijn. Deze etnisering leidt tot een grote verscheidenheid van groepsvorming. Ze manifesteert zich hoofdzakelijk op de terreinen van recreatie en vrije tijd, en in de levensbeschouwelijke sfeer. Daarnaast zijn er ook groepen etnische jongeren – vooral die van de tussengeneratie, zo lijkt het – die alternatieve ‘levensstijlen’ ontwikkelen. Soms lijken deze een apart etnisch patroon te volgen; vaak ook zijn het algemene levensstijlen van bijvoorbeeld gemarginaliseerde jongeren.’¹⁰

De komst van allochtonen heeft onmiskenbaar geleid tot een grotere etnisch-culturele pluriformiteit in Nederland. In hoofdstuk 1 stond de raad hierbij reeds stil toen het cultuurbeleid aan de orde was. Waar het subjectieve aspect van de etnisch-culturele positie aan de orde is, behoort het als vanzelf te spreken dat een groep zelf bepaalt of en in hoeverre zij zich als apart of anders beschouwt, en zelf bepaalt of zij om die reden al dan niet eigen voorzieningen in het leven wenst te roepen. De taak van de overheid gaat hierbij niet verder dan het scheppen van voorwaarden in die gevallen waarin allochtone groepen bepaalde materiële belemmeringen ondervinden bij de verwezenlijking van hun behoeften op sociaal-cultureel terrein. In beginsel gelden in zulke gevallen voor autochtonen en allochtonen dezelfde regels. Daarnaast pleitte de raad in hoofdstuk 1 ook voor het wegnemen van toetredingsdrempels tot bepaalde door of vanwege de overheid gefinancierde voorzieningen ten behoeve van de beleving van de eigen culturele identiteit door allochtone groepen. In het algemeen geldt dat de rol van de overheid terughoudend dient te zijn wanneer dit aspect van de etnisch-culturele positie aan de orde is: het is in beginsel aan de betrokken groepen zelf vorm te geven aan hun culturele identiteit.

Het tweede aspect dat aan Penninx’ omschrijving van het begrip etnisch-culturele positie kan worden onderscheiden, is het *inter-etnische*, dat van de contacten tussen etnische groepen. Penninx constateert dat ‘op het individuele niveau in de jaren ’70 in de attitude- en opiniepeilingen indicaties zijn te vinden dat een groter deel van de autochtone Nederlanders de sociale afstand tussen zichzelf en de immigranten sterker begon te ervaren dan voorheen en meer de neiging kreeg om die immigranten als ongelijkwaardig te zien.’¹¹ Deze negatieve ontwikkelingen zetten volgens Penninx in de jaren ’80 niet door. De politieke mobilisatie tegen immigranten werd gevolgd door een mobilisatie van tegenkrachten. Meer in het algemeen, zo meent hij, ‘accepteert de publieke opinie in Nederland in toenemende mate formele gelijkstelling van autochtonen en immigranten.’¹² Ook in buurten waar veel allochtonen woonachtig zijn, zo concludeert hij uit het beschikbare onderzoeksmateriaal, blijkt geen verslechtering van verhoudingen of versterkte groepsvorming over en weer. Deze conclusies vinden steun in cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat gedurende de jaren tachtig een geleidelijke afname constateert van vooroordelen van autochtonen jegens allochtonen; de laatste jaren treedt hierbij een stagnatie op.¹³

Vooroordeel is niet hetzelfde als discriminatie; het eerste verwijst naar houdingen, het tweede naar feitelijk gedrag. Over de vraag of er verband tussen deze

^{10]} Ibid., blz. 190; zie ook: L. Sansone en R. Heukels, *Onder Surinaamse jongeren; Creoolse tieners en twintigers in Amsterdam in hun vrije tijd, op school, in jongerencentra, discotheken en koffieshops in confrontatie met hun ambities en de belemmeringen die ze daarbij ondervinden*; Amsterdam, Stadsdrukkerij, 1986;

E. Roosens, *Micronationalisme; een antropologie van het etnisch reveil*; Leuven, Acco, 1986;

W. Koot en J. Rath, ‘Ethnicity and emancipation’; *International migration*; 1987, 25e jaargang nr. 4, blz. 427-440;

M. van Niekerk, Th. Sunier en H. Vermeulen, *Complex 240; interetnische relaties in een Haarlemse wijk*; Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Euromed, ongedateerd (1988).

^{11]} M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 188.

^{12]} Ibid., blz. 189.

^{13]} Sociaal en Cultureel Rapport 1988, blz. 341.

beide bestaat en, zo ja, van welke aard dit verband is, lopen de opvattingen uiteen. De zojuist genoemde, tamelijk positieve geluiden betekenen dan ook niet dat in Nederland geen discriminatie zou voorkomen op grond van ras of etnische herkomst¹⁴. Penninx concludeert uit zijn onderzoek dat er 'aanwijzingen zijn dat een belangrijk deel van de ongelijke behandeling van leden van minderheidsgroepen – in vergelijking met autochtonen met dezelfde relevante kenmerken – optreedt als gevolg van onbedoelde effecten van regels en procedures die op zich zelf neutraal geformuleerd zijn'. Deze vorm van ongelijke behandeling wordt doorgaans aangeduid als indirecte discriminatie, en kan worden onderscheiden van directe discriminatie: het bewust en opzettelijk maken van onderscheid, waarbij men zich baseert op racistische ideeën en houdingen. Penninx stelt dat directe discriminatie in Nederland zeker voorkomt, maar op het totaal van situaties waarin direct of indirect onderscheid gemaakt wordt, betreft het slechts een deel; een deel dat overigens wel het moeilijkst te bestrijden is¹⁵.

Het verhinderen en bestrijden van de beide zojuist genoemde vormen van discriminatie vormt een belangrijke verantwoordelijkheid voor de overheid. Het juridisch instrumentarium dat hiertoe in Nederland bestaat, is in de afgelopen jaren aangescherpt. Een probleem blijft echter dat discriminatie in afzonderlijke, concrete gevallen, niet altijd gemakkelijk is te bewijzen. In hoofdstuk 4 zal het verschijnsel van de discriminatie op de arbeidsmarkt aan de orde komen. Op deze plaats volstaat de raad met de vaststelling dat dit aspect van de inter-etnische relaties ook in de toekomst nauwlettende aandacht van overheid en samenleving zal blijven vergen. Discriminatie op grond van ras of etnische herkomst is niet alleen verwerpelijk, maar schaadt ook de integratiekansen van allochtonen en daarmee de effectiviteit van het integratiebeleid.

Terwijl de overheid een actieve rol dient te spelen bij het voorkomen en bestrijden van negatieve uitwassen van inter-etnische contacten, zijn de rechtstreekse mogelijkheden om zulke contacten te bevorderen betrekkelijk beperkt. Dit neemt niet weg dat een succesvol integratiebeleid, gericht op participatiebevordering in vitale sectoren van de samenleving, stellig tot meer en tot meer intensieve contacten tussen autochtonen en allochtonen zal leiden. Het onderling begrip en de onderlinge verstandhouding tussen ingezetenen van verschillende etnische herkomst kunnen vooral via het integratiebeleid worden verbeterd. Dit is een zeer belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van een in cultureel opzicht pluriforme, maar niet-gesegmenteerde samenleving¹⁶.

2.2 Een beknopte demografie

2.2.1 Het aantal allochtonen

Op 1 januari 1979 woonden in Nederland 431.800 personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit, 3,1 procent van de toenmalige bevolking. Tien jaar later, op 1 januari 1989, was het aantal niet-Nederlanders gestegen tot 624.000 en hun aandeel in de bevolking tot 4,2 procent. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de voornaamste in Nederland woonachtige allochtone groepen naar

¹⁴] Zie o.a. F. Bovenkerk (red.), *Omdat zij anders zijn; patronen van rasdiscriminatie in Nederland*; Meppel, Boom, 1978; J.H. Elich en B. Maso, 'Discriminatie, vooroordeel en racisme in Nederland'; Adviescommissie Onderzoek Minderheden, *Discriminatie, vooroordeel en racisme in Nederland*; 's-Gravenhage, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1984; R. den Uyl, C. Choenni en F. Bovenkerk, 'Mag het ook een buitenlander wezen?; discriminatie bij uitzendbureaus; LBR-reeks nr. 2, Utrecht, Landelijk Bureau Racismebestrijding, 1986; C. Biegel en K. Tjoen-Tak-Sen, *Klachten over rassendiscriminatie*; 's-Gravenhage, Vuga, 1986. C. Biegel, A. Böcker, K. Tjoen-Tak-Sen, *Rassendiscriminatie... tenslotte is het verboden bij de wet*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987.

¹⁵] M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 120.

¹⁶] Men zie hierover o.m. ook: W. de Jong, *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk*; Delft, Eburon, 1986 en M. Verkuyten, 'Inter-etnische oordelen en relaties onder middelbare scholieren'; *Migrantstudies*, 1988, 4e jaargang, nr. 3, blz. 2-15.

nationaliteit c.q. herkomst. De grootste groep niet-Nederlanders vormen de Turken (177.000 personen), gevolgd door de Marokkanen (140.000), de Duitsers (41.000) en de Britten (37.000). Ongeveer een op elke vier in Nederland wonende vreemdelingen komt uit een andere lid-staat van de Europese Gemeenschap. Het aantal vreemdelingen dat in Nederland woont, ligt iets onder het aantal Nederlanders dat in het buitenland woont: op 1 januari 1987 waren dat er 643.600.

Tabel 2.1 Allochtone groepen en groeperingen in Nederland naar land van nationaliteit (I) en naar land van herkomst (II) op 1 januari 1989 (>500)

I. Allochtonen met een niet-Nederlandse nationaliteit		
1	Europa	364.460
	waaronder	
2	Lid-staten van de EG	160.448
	te weten	
3	BRD	40.657
4	Verenigd Koninkrijk	37.364
5	België	23.324
6 *	Spanje	17.439
7 *	Italië	16.090
8	Frankrijk	8.083
9 *	Portugal	8.055
10 *	Griekenland	4.283
11	Ierland	3.382
12	Denemarken	1.377
13	Luxemburg	394
14 v*	Turkije	177.297
15 *	Joegoslavië	12.174
16 v	Polen	3.110
17	Oostenrijk	2.934
18	Zwitserland	1.910
19	Zweden	1.491
20	Noorwegen	1.331
21 v	Hongarije	843
22	Finland	687
23	Roemenië	603
24	Amerika	36.931
	waaronder	
25 v*	Suriname	15.811
26	V.S. van Amerika	10.718
27	Canada	2.625
28 v	Chili	1.826
29	Colombia	1.277
30	Brazilië	1.092
31 v	Argentinië	595
32	Azië	53.332
	waaronder	
33 v	Indonesië	9.454
34	China	8.048
35 v	Vietnam	6.380
36 v	Pakistan	4.286
37	Japan	3.477
38 v	India	3.467
39 v	Sri Lanka	2.555
40	Israël	1.760

41		Philippijnen	1.492	
42		Singapore	1.326	
43		Zuid-Korea	797	
44	Afrika			161.836
	waaronder			
45	*	Marokko	139.749	
46	v	Ghana	4.235	
47		Egypte	3.461	
48	v	Ethiopië	2.669	
49	*	Tunesië	2.650	
50	*	Kaap Verdië	2.334	
51	v	Zaïre	1.384	
52	v	Republiek Zuid-Afrika	1.071	
53		Algerije	674	
54		Nigeria	564	
55	Oceanië			2.752
	waaronder			
56		Australië	2.072	
57		Nieuw-Zeeland	653	
58	Staatlozen en nationaliteit nationaliteit onbekend			4.226
	totaal rubriek I:			<u>623.537</u>

II. Enkele belangrijke groepen allochtonen met de Nederlandse nationaliteit (ramingen)

59	*	Surinamers	194.189	
60	*	Antillianen en Arubanen	66.000	
61	*	Molukkers (incl. enkele Indonesiërs)	40.000	
62		Chinezen	23.000	
63	*	Zigeuners (incl. enkele niet-Nederlanders)	3.700	
	totaal rubriek II:			<u>326.889</u>

Noot: De allochtone groepen, die formeel onder het minderhedenbeleid van de overheid ressorteren, zijn in de tabel gemarkeerd met een asterisk *. Hieraan dienen nog twee groepen te worden toegevoegd, te weten:

- * de vluchtelingen; het gaat hier om een totaal van ongeveer 26.608 personen van wie de nationaliteitsgegevens niet exact bekend zijn. In de tekst zijn met een 'v' de landen aangegeven waarvan bekend is dat veel in Nederland aanwezige personen het hebben ontvlucht. Andere belangrijke landen waar vandaan mensen vluchten zijn: Iran, Irak, Somalië, Roemenië, Syrië en Libanon (zie ook Ph. J. Muus, *Migration, minorities and policy in the Netherlands; recent trends and developments; Sopemi-report 1988*; Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, 1989, blz. 18; M.M.J. Aalberts, 'Asielbeleid in cijfers', *Justitiële Verkenningen*, 13e jaargang nr. 8, 1987).

- * Tot slot zijn in het huidige minderhedenbeleid nog de woonwageneigenaren opgenomen. Hoewel het hier om een autochtone groep gaat, vormen de desbetreffende 30.000 personen (bron: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, schatting uit voorgaande jaren) ook object van het minderhedenbeleid.

Het totaal aantal personen dat op 1 januari 1989 onder het minderhedenbeleid valt, kan worden geschat op 756.379 personen.

Bronnen:

1 t/m 58 CBS (voorlopige cijfers).

59 en 60 R.F.J. Tas, 'Surinaamse en Antilliaanse bevolking in Nederland neemt verder toe', *Maandstatistiek van de bevolking*; CBS, 1989, nr. 2, blz. 11. Tas schat het aantal personen van Surinaamse oorsprong op 210.000, maar dit aantal is inclusief 15.811 personen met de Surinaamse nationaliteit.

61 Ministerie van Binnenlandse Zaken, schatting uit voorgaande jaren.

62 S.Y. Voets en J.J. Schoorl, *Demografische ontwikkeling en samenstelling van de Chinese bevolking in Nederland*; 's-Gravenhage, NIDI, 1988, intern rapport nr. 54, blz. 54. Het betreft een raming van de WRR per 1 januari 1987 door het gemiddelde van de hoge en de lage variant in de NIDI-studie te berekenen.

63 Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, schatting uit voorgaande jaren.

Zoals blijkt uit tabel 2.2 is het aantal vreemdelingen in Nederland in vergelijking met de andere noordelijke EG-landen aan de lage kant. Wel kent Nederland verhoudingsgewijs veel vreemdelingen van buiten de Gemeenschap. De vergelijkingswaarde van deze tabel is overigens beperkt. In sommige lid-staten (bijv. het Verenigd Koninkrijk) bezitten relatief veel migranten reeds bij aankomst de nationaliteit van die lid-staat. Ook zijn er grote onderlinge verschillen in de nationaliteitswetgeving, die – zeker op termijn – gevolgen hebben voor het percentage allochtonen dat de oorspronkelijke nationaliteit behoudt. Ten slotte zijn in deze tabel de illegaal aanwezige migranten niet meegeteld. Vooral voor Zuid-Europa kan dit veel verschil maken. Het aantal illegale migranten in Italië wordt bijvoorbeeld geschat tussen 600.000 en 1 miljoen; dit is meer dan het aantal legaal aanwezige vreemdelingen in dat land¹⁷.

Tabel 2.2 Legaal verblijvende vreemdelingen in enkele Europese landen in 1982, en als % van de totale bevolking (raming)

Land	Aantal	%	Land	Aantal	%
België	886.000	9,0	Oostenrijk	291.000	4,2
B.R. Duitsland	4.667.000	7,6	Finland	12.000	0,3
Denemarken	102.000	2,0	Liechtenstein	9.000	36,1
Frankrijk	3.680.000	6,8	Noorwegen	86.000	2,1
Griekenland	260.000	2,7	Zweden	406.000	4,9
Ierland	69.000	2,0	Zwitserland	960.000	15,0
Italië	312.000	0,5			
Luxemburg	96.000	26,3	Totaal	14.494.000	4,3
Nederland	538.000	3,8			
Portugal	64.000	0,6			
Spanje	418.000	1,1			
Ver. Koninkrijk	1.638.000	3,1			

Bron: D. Maillat, 'Long-term aspects of international migration flows; the experience of European receiving countries'; *The future of migration*; OECD, Parijs, 1987, blz. 40.

Naast allochtonen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit wonen in Nederland ook allochtonen met de Nederlandse nationaliteit. Zij zijn merendeels afkomstig uit (vroegere) delen van het Koninkrijk buiten Europa. De gegevens die in de bevolkingsregisters zijn opgenomen, laten slechts een schatting van hun aantal toe. Met inbegrip van de hier geboren kinderen, werd per 1 januari 1989 het aantal uit Suriname afkomstige personen met de Nederlandse nationaliteit geschat op 194.000. Inclusief de personen met Surinaamse nationaliteit bedraagt de schatting 210.000 personen; op 1 januari 1976 bedroeg het totaal aantal Surinamers in Nederland (Nederlandse en Surinaamse) 115.000 en op 1 januari 1981 165.000. De stijging van het aantal Surinamers in Nederland verloopt de laatste jaren dus langzamer dan aan het begin van dit decennium. Het aantal personen afkomstig uit de Nederlandse Antillen en Aruba werd per 1 januari 1989 op 66.000 geschat. Op 1 januari 1976 lag dit cijfer op 26.000 en op 1 januari 1981 op 40.000. Hier verloopt de toename dus tamelijk constant¹⁸. Het aantal Molukkers wordt thans geschat op 40.000, het aantal Nederlanders van Chinese herkomst op 23.000. Voorts zijn er 3700 zigeuners in Nederland. De hier genoemde groepen Nederlanders van allochtone herkomst omvatten thans in totaal omstreeks 327.000 personen.

^{17]} G. Simon, 'La nouvelle donne migratoire en Europe du Sud'; *Revue Européenne des Migrations Internationales*; 1986, 2e jaargang nr. I, blz. 9-35. Zie ook: Y. Moulier-Boutang, J.P. Garson en R. Silbermann, *Economie politique des migrations clandestines de main-d'oeuvre; Comparaisons internationales et exemple français*; Parijs, Publisud, 1986, blz. 25 e.v.

^{18]} CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, oktober 1986.

Wanneer men de categorieën niet-Nederlanders en allochtone Nederlanders bijeen telt, komt men op een totaal van omstreeks 950.000 allochtonen per 1 januari 1989. Hierbij zijn niet inbegrepen degenen die zich tot Nederlander hebben laten naturaliseren, behalve dan voor zover het personen van Suri-naamse, Molukse of Chinese herkomst betreft. Het aantal nationaliteitswijzigen, waaronder naturalisaties, bedroeg in de periode van 1979 tot en met 1988 bijna 179.000; met 45.000 vormden de Surinamers hierin de grootste categorie (zie hierover ook par. 3.3).

Evenmin zijn inbegrepen de Indische Nederlanders en hun nazaten. In de jaren veertig en vijftig vestigden zich een kleine 300.000 personen uit Indonesië in Nederland; 100.000 van hen waren van Europese en bijna 200.000 overwegend van gemengd Europees-Aziatische afkomst, de zogeheten Indische Nederlanders¹⁹. Recente gegevens over het aantal Indische Nederlanders zijn niet voorhanden. Een tweede en derde generatie hebben zich inmiddels aangediend. De door de raad gehanteerde definitie van het begrip allochtoon maakt het zonder nader onderzoek echter onmogelijk aan te geven hoeveel van hen zichzelf als allochtoon wensen te beschouwen.

Het is evenmin mogelijk een schatting te maken van het aantal kinderen met de Nederlandse nationaliteit van wie één der ouders niet-Nederlander is. In de periode 1979 tot en met 1987 zijn in Nederland ruim 50.000 huwelijken gesloten met één Nederlandse en één niet-Nederlandse partner. Opmerkelijk is dat de frequentie van zulke huwelijken onder de meest omvangrijke groepen niet-Nederlanders laag is. Van de ruim 50.000 naar nationaliteit gemengde huwelijken waren 1607 Turks-Nederlands en 2023 Marokkaans-Nederlands. Onder de meest omvangrijke allochtone groepen met de Nederlandse nationaliteit ligt het aantal etnisch gemengde huwelijken veel hoger. Enkele jaren geleden was in Amsterdam 28 procent van de huwelijken waarbij Surinamers betrokken waren, gemengd. Bij de Antillianen gold dit voor de meerderheid van de huwelijken. De hiermee corresponderende cijfers voor Turken en Marokkanen bedroegen 5, respectievelijk 9 procent²⁰.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat het totaal aantal allochtonen in Nederland niet nauwkeurig is vast te stellen; men kan er echter van uitgaan dat het thans ruim boven het miljoen ligt. Slechts een deel van hen behoort tot de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid, dat in paragraaf 2.3 ter sprake komt. De groepen waarbij dit het geval is, zijn aangegeven in tabel 2.1. In totaal gaat het hierbij om omstreeks 726.000 allochtonen. Ook het in hoofdstuk 1 voorgestelde integratiebeleid zal slechts voor sommige allochtone groepen gelden; het cultuurbeleid daarentegen is in beginsel op alle groepen van toepassing.

2.2.2 De natuurlijke groei van de allochtone bevolking

De allochtone bevolking van Nederland heeft de afgelopen tien jaar een aanzienlijke groei doorgemaakt. Deze is deels het gevolg van een geboortenschot en deels van een positief migratiesaldo.

Het aantal levendgeborenen uit niet-Nederlandse vrouwen schommelt al jarenlang rond de 12.000 per jaar; dit correspondeert met ongeveer zes procent van alle geboorten in Nederland. In de jaren tachtig is een verschuiving opgetreden in de nationaliteit van de jonggeborenen: het aandeel van de EG-landen is meer dan gehalveerd en dat van Turkije en Marokko is gestegen van 56,9 procent in 1979 tot 80,1 procent in 1988. Deze laatste stijging vloeit niet voort uit een stijging van de vruchtbaarheid, maar wel uit de toename van het aantal

¹⁹ J.E. Ellemers en R.E.F. Vaillant, op. cit.

²⁰ C.S. van Praag, 'Minderheden voor en na de nota'; *Migrantenstudies*; 1986, 2e jaargang nr. 4, blz. 11.

Turkse en Marokkaanse vrouwen. Het leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidsniveau voor de totale bevolking van Nederland ligt sinds vrij lang rond 15 promille; dat voor de niet-Nederlanders is tussen 1979 en 1987 gedaald van 34 naar 24 promille. Voor de Turken en de Marokkanen ligt het vruchtbaarheidscijfer in 1988 op 32, respectievelijk 51 promille, en daarmee boven het gemiddelde; gezien de cijfers uit 1979 van 48, respectievelijk 72 promille is de dalende tendens evident. Sinds 1987 is echter sprake van een stagnatie, wellicht als gevolg van de komst van meer jonge, pas gehuwde vrouwen uit de beide landen.

Het leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidsniveau van Surinaamse vrouwen ligt met 19 promille licht boven het Nederlandse gemiddelde; dat voor Antilliaanse en Arubaanse vrouwen ligt er met bijna 15 promille juist onder. Voor 1986 is geraamd dat in Nederland 4200 kinderen uit een Surinaamse en 900 uit een Antilliaanse of Arubaanse moeder zijn geboren²¹.

De allochtone bevolking van Nederland is gemiddeld jonger dan de Nederlandse bevolking in haar geheel; er zijn niet alleen verhoudingsgewijs veel allochtone jeugdigen, maar er zijn ook relatief weinig bejaarden. Het aantal sterfgevallen onder de allochtonen is dan ook niet hoog: per jaar overlijden ongeveer 1500 niet-Nederlanders, zodat de jaarlijkse natuurlijke groei van de niet-Nederlandse bevolking thans op ruim 10.000 kan worden gesteld. Dit aantal ligt, met uitzondering van 1988, beneden het aantal nationaliteitswijzigingen van in Nederland wonende vreemdelingen, dat is weergegeven in tabel 3.1.

Omdat onder de groepen met de hoogste geboortenoverschotten (Marokkanen en Turken) het aantal naturalisaties laag is, neemt het aandeel van deze beide groepen op het totaal der in Nederland wonende niet-Nederlanders toe. Dit proces wordt nog versterkt door het relatief hoge migratie-overschot onder deze groepen. Op 1 januari 1979 bezat 39,2 procent van alle niet-Nederlandse ingezetenen de Turkse of Marokkaanse nationaliteit; op 1 januari 1989 gold dat voor 50,8 procent van de niet-Nederlanders. In absolute cijfers steeg het aantal Turken in die periode van 105.700 naar 177.300 en het aantal Marokkanen van 63.300 naar 139.700. Ter vergelijking: het aantal personen uit de Zuidoepese landen Griekenland, Italië, Joegoslavië, Portugal en Spanje daalde in deze zelfde periode van 72.200 in 1979 naar 58.000 in 1989. Onder deze groepen was zowel het terugkeercijfer als het aantal naturalisaties tot Nederlander relatief hoog.

2.2.3 De ontwikkeling van de migratie

Een belangrijke verklaring voor de zojuist gesignaleerde differentiële ontwikkeling van het aantal allochtonen biedt het migratiepatroon van de afgelopen tien jaar. De tabellen 2.3 en 2.4 geven hiervan een beeld. Uit tabel 2.4 blijkt dat de immigratie en de emigratie van personen met de Nederlandse nationaliteit tamelijk constant zijn en elkaar min of meer in evenwicht houden. De in tabel 2.3 genoemde cijfers hebben deels betrekking op de migratie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba. Het jaarlijks migratiesaldo van Nederland met de Nederlandse Antillen is de laatste jaren gestegen tot bijna 5000; het saldo met Aruba is daarentegen gedaald tot enkele honderden.

Tabel 2.4 laat zien dat de migratiesaldi voor niet-Nederlanders een veel grilliger verloop hebben dan die voor de Nederlanders, vooral als gevolg van sterke schommelingen in de immigratie. Deze lag rond 1980 zeer hoog, met name door de migratie uit Suriname en door gezinshereniging onder Turken en Marokkanen. Daarna liep de immigratie scherp terug, terwijl de emigratie steeg. De teruglopende immigratie in deze periode is vermoedelijk terug te voeren op een afname in de primaire gezinshereniging en op invoering van de visumplicht

^{21]} R.F.J. Tas, 'De Surinaamse en Antilliaanse bevolking in Nederland', *Maandstatistiek van de bevolking*, CBS, mei 1988.

Tabel 2.3 Buitenlandse migratie van Nederlanders van 1979 tot en met 1988

	Immigratie	Emigratie	Migratie-overschot
1979	32.381	35.396	-3.015
1980	32.684	35.837	-3.153
1981	29.767	38.216	-8.449
1982	29.810	39.413	-9.603
1983	30.321	32.810	-2.489
1984	29.616	31.824	-2.208
1985	33.196	31.009	2.187
1986	34.585	31.155	3.430
1987	35.080	31.139	3.941
1988	32.993	34.594	-1.601

Bron: CBS (voor 1988 voorlopige cijfers).

Tabel 2.4 Buitenlandse migratie van niet-Nederlanders van 1979 tot en met 1988

	Immigratie	Emigratie	Migratie-overschot
1979	72.172	24.383	47.789
1980	79.820	23.633	56.187
1981	50.416	24.979	25.437
1982	40.930	28.094	12.836
1983	36.441	27.974	8.467
1984	37.291	27.030	10.261
1985	46.166	24.206	21.960
1986	52.802	23.563	29.239
1987	60.855	20.872	39.983
1988	58.177	21.493	36.684

Bron: CBS (voor 1988 voorlopige cijfers).

voor staatsburgers van enkele landen met veel emigratie naar Nederland. De stijgende emigratie kan deels worden gezien als een gevolg van de extreem hoge immigratie aan het eind van de jaren zeventig: elke migratiebeweging roept nu eenmaal een tegenbeweging op. De genoemde tendenzen zijn beide versterkt door de verhoudingsgewijs slechte economische situatie in Nederland aan het begin van de jaren tachtig²².

De laatste jaren is de immigratie weer gestegen, met een hoogtepunt in 1987. In 1988 is de immigratie weer licht gedaald en de emigratie licht gestegen. Opmerkelijk is dat de migratie uit Turkije en Marokko in 1988 wel is gestegen²³. Het aantal asielzoekers fluctueert vrij sterk; in 1986 5.000, in 1987 13.500 en in 1988 8.000. Het totaal aantal tot Nederland toegelaten vluchtelingen bedroeg in 1986 1.111 en in 1987 1.692.

De ontwikkeling van de migratie van Turken en Marokkanen blijkt uit tabel 2.5. Men ziet de laatste jaren een gestage stijging van de immigratie, terwijl de emigratie onder deze groepen een neiging vertoont tot dalen. Opmerkelijk is dat vooral onder de Turken het aantal immigranten dat reeds eerder in Neder-

^{22]} H.B. Entzinger, op. cit., blz. 104.

^{23]} De feitelijke emigratie ligt vermoedelijk iets hoger dan de geregistreerde emigratie. Een gedeelte van de administratieve correcties die regelmatig in de gemeentelijke bevolkingsregisters worden aangebracht, heeft betrekking op personen die Nederland hebben verlaten zonder zich uit te schrijven. Het saldo van alle administratieve correcties bedraagt omstreeks -8.000 per jaar.

Tabel 2.5 Buitenlandse migratie van personen met de Turkse en de Marokkaanse nationaliteit van 1979 tot en met 1988

	Immigratie		Emigratie		Migratie-overschot Turken en Marokkanen
	Turken	Marokkanen	Turken	Marokkanen	
1979	14.043	7.727	2.819	1.126	17.825
1980	17.480	10.422	2.469	1.281	24.152
1981	8.552	8.499	3.254	1.522	12.275
1982	5.255	6.513	4.954	2.480	4.334
1983	3.860	4.999	5.689	2.812	358
1984	4.087	4.845	6.329	2.656	-53
1985	6.007	5.827	5.187	1.858	4.789
1986	8.556	6.751	5.324	1.746	8.237
1987	9.721	7.180	3.913	1.373	11.615
1988	10.349	8.178	3.504	1.477	13.546

Bron: CBS (voor 1988 voorlopige cijfers).

land heeft gewoond, toeneemt. In 1986 en 1987 had ongeveer een kwart van alle Turken die zich in Nederland vestigden, hier reeds eerder gewoond; voor de Marokkanen was dit een achtste²⁴.

Om een beter inzicht te krijgen in recente trends en mogelijke toekomstige ontwikkelingen, heeft de raad enkele bewerkingen uitgevoerd op de recente migratiecijfers voor Turken en Marokkanen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het aantal personen van 21 jaar en ouder onder de migranten uit de beide landen, in verhouding tot het aantal personen jonger dan 21 jaar, is toegenomen. Andere tendensen zijn: een verlaging van het vrouwelijk aandeel in de immigratie en, voor een deel daarmee samenhangend, een verlaging van het aandeel van gehuwden onder de immigranten ouder dan 21 jaar. Dit wijst erop dat de gezinshereniging, de belangrijkste titel waarop migranten uit Turkije en Marokko Nederland binnenkomen, zich heeft uitgebreid van een migratie van echtgenoten en kinderen van oorspronkelijke 'gastarbeiders' tot ook een migratie van de huwelijkspartners van de zojuist genoemde kinderen. Dit biedt nog geen duidelijke verklaring voor de relatieve stijging van het aantal *ongetrouwde* meerderjarige immigranten. Er kan sprake zijn van een stijging van het aantal afhankelijke verblijfsvergunningen voor familieleden; de stijging kan ook de recente toename weerspiegelen van het aantal afgegeven eerste tewerkstellingsvergunningen aan pas gearriveerde vreemdelingen. Voor Turkije kan de groei van het aantal asielzoekers een rol spelen, maar dit kan niet de enige verklaring zijn: de stijging doet zich ook voor bij migranten uit Marokko en het aantal asielaanvragen van Marokkanen is bijzonder gering.

De beschikbare gegevens zijn te onduidelijk om hieraan stellige conclusies te verbinden, laat staan gefundeerde toekomstverwachtingen. Duidelijk is wel dat de recente stijging van de migratie uit Turkije en Marokko zich niet uitsluitend laat verklaren uit gezinshereniging onder hen die destijds als werknemer zijn aangetrokken. Tussen deze beide landen en Nederland is nu dus sprake van kettingmigratie, een uit de literatuur bekend verschijnsel. De raad baseert hierop zijn in hoofdstuk 1 geuite veronderstelling dat zich tussen sommige allochtone gemeenschappen in Nederland en de landen van herkomst 'migratiebruggen' aan het ontwikkelen zijn met een min of meer blijvend karakter.

^{24]} Ph.J. Muus, *Migration, minorities and policy in the Netherlands; recent trends and developments; Sopemi-report 1988*; Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, 1989, blz. 7.

Een ernstige belemmering bij het interpreteren van de cijfers vormt het feit dat deze naar gelang de bron soms sterk uiteenlopen. In de voorgaande analyses is vrijwel steeds gebruik gemaakt van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, welke zijn gebaseerd op de gemeentelijke bevolkingsregisters. Voor zover het de vestiging van vreemdelingen in Nederland betreft, wijken de cijfers die het ministerie van Justitie verstrekt op basis van informatie van de vreemdelingendiensten hiervan soms aanzienlijk af. Deze laatste cijfers bieden overigens maar een beperkt inzicht in de redenen voor verlening van verblijfsvergunningen; hierdoor is een nadere analyse van de samenstelling van de migratie naar Nederland niet goed mogelijk. Naar de oorzaken van de genoemde discrepantie tussen beide registratiesystemen is momenteel onderzoek gaande bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie. Te hopen valt dat dit onderzoek zal kunnen leiden tot een substantiële verbetering van de vreemdelingenregistratie in Nederland. In hoofdstuk 1 werd reeds opgemerkt dat een allochtonenbeleid niet goed uitvoerbaar is wanneer men niet over voldoende kwantitatieve gegevens van goede kwaliteit beschikt. Ook de cijfers van het Directoraat-generaal van de Arbeidsvoorziening staan het trekken van duidelijke conclusies over ontwikkelingen in de tewerkstelling van pas gearriveerden niet toe. Wel is bekend dat het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor laag geschoolde arbeid door (pas gearriveerde) vreemdelingen de laatste jaren is gestegen.

2.2.4 Prognoses

Bevolkingsprognoses hebben altijd een aanzienlijke onzekerheidsmarge omdat menselijk gedrag zich nu eenmaal moeilijk laat voorspellen. Dit geldt a fortiori voor prognoses van de allochtone bevolking. Allereerst laat het vruchtbaarheidscijfer onder deze groepen van jaar op jaar veel grotere veranderingen zien dan onder de autochtone bevolking. Op den duur kan per saldo een niveau worden verwacht in de buurt van het Nederlandse, maar de termijn waarop dit niveau wordt bereikt, wisselt aanzienlijk per groep²⁵. Nog moeilijker te voorspellen is de ontwikkeling van de migratie. Tot voor enkele jaren ging men in Nederland over het algemeen ervan uit dat de immigratie geleidelijk zou gaan dalen. Nog in 1985 baseerde het CBS zijn bevolkingsprognoses voor de lange termijn op de veronderstelling dat het migratiesaldo binnen vijfjaar zou teruglopen tot 5.000 (middenvariant) en vervolgens op dit niveau zou blijven²⁶.

Onder invloed van de feitelijke ontwikkeling van vooral de immigratie, lijkt intussen een kentering te zijn opgetreden in het denken hierover²⁷. Het CBS houdt sinds 1987 rekening met een jaarlijks immigratie-overschot van 23.000 (lage variant) tot 33.000 (hoge variant), cijfers die overigens lager liggen dan de feitelijke saldi van 1987 (43.924) en 1988 (35.083). De verwachting dat Nederland ook op langere termijn een positief migratiesaldo zal kennen, vindt onder meer steun in studies van de OESO en van Franse demografen²⁸. De grote verschillen in welvaart in de wereld en de te verwachten bevolkingsgroei in grote delen van de Derde Wereld zullen volgens deze studies tot een blijvende migratiedruk leiden vanuit de ontwikkelingslanden op de ontwikkelde landen. Dit zal zeker niet betekenen dat iedereen die zou willen migreren daartoe ook daadwerkelijk zal overgaan. Vaak zullen de middelen hiervoor ontbreken

²⁵] Zie o.a. J.J. Schoorl, 'Kindertal en geboortenregeling bij vrouwen uit Turkije en Marokko in Nederland: 'Assimilatie?', in: H.J. Heeren (red.), *Migranten en minderheden*, 's-Gravenhage, NIDI, 1988.

²⁶] CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, maart 1986.

²⁷] H.B. Entzinger, 'Een kleine wereld', *Migrantenstudies*, 1987, 3e jaargang, nr 4, blz. 2-20.

²⁸] Organisation for Economic Co-operation and Development, *The future of migration*, Parijs, 1987; Institut Français des Relations internationales, *Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies*; Parijs, Atlas Economica, 1988;

J.-C. Chesnais, *La revanche du tiers-monde*, Parijs, Robert Laffont, 1987.

D. Papademetriou, 'International Migration in a changing world' en R. Tabbarah, 'Prospects for International Migration', beide in: C. Stahl (ed.), *International Migration Today, Vol. 2: Emerging Issues*, Parijs, Unesco, 1988.

en vaak zullen de potentiële bestemmingslanden dit niet toestaan. In een beperkt aantal gevallen zal echter wel migratie optreden. Te denken valt hier aan vluchtelingen en aan gezinshereniging. Omdat zich in de meeste westerse landen reeds substantiële aantallen migranten bevinden, kunnen zich 'migratiebruggen' ontwikkelen. Dit verschijnsel kwam reeds in de vorige paragraaf ter sprake.

Daarnaast kan ook in de toekomst arbeidsmigratie blijven optreden. Na de totstandkoming van de interne markt mag binnen de Europese Gemeenschap op een geleidelijke groei van de internationale arbeidsmobiliteit worden gerekend, vooral van hoger geschoolden²⁹. Hoe de arbeidsmigratie van buiten de Gemeenschap zich zal ontwikkelen, valt veel moeilijker te voorspellen. Dit is onder meer afhankelijk van de economische ontwikkeling. De recente stijging van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen zou kunnen wijzen op een groeiende behoefte aan werknemers uit het buitenland. In de Bondsrepubliek Duitsland en in Zwitserland neemt de druk van werkgeverszijde om – vooral hoger geschoolde – arbeidsmigranten te werven al weer enige tijd toe. Uit cijfers van de OESO blijkt dat in deze landen de participatiegraad onder zowel de autochtone als de allochtone bevolking veel hoger ligt dan in Nederland; de (potentiële) arbeidsreserve is daar dus beperkter dan hier³⁰.

In 1987 heeft het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) samen met het Sociaal en Cultureel Planbureau een vooruitberekening gemaakt van de demografische ontwikkeling van de Turkse en de Marokkaanse bevolking in Nederland voor de periode tot 1997³¹. Het betreft hier twee grote allochtone bevolkingsgroepen die in de afgelopen tien jaar snel zijn gegroeid. De vooruitberekening kent een hoge en een lage variant. De lage variant is gekenmerkt door een relatief geringe immigratie, een relatief sterke emigratie, vooral onder de ouderen, en een relatief sterke daling van de vruchtbaarheid; bij de hoge variant is telkens het tegendeel verondersteld. Voorts is uitgegaan van een naturalisatiepatroon dat gelijk blijft aan het huidige. Het NIDI komt per 1 januari 1997 bij de lage variant op bijna 204.600 Turken en 183.900 Marokkanen. Bij de hoge variant komt het op 220.900 Turken en 197.500 Marokkanen.

Voor de veel langere termijn hebben Kuijsten en Van de Kaa onlangs een aantal berekeningen gemaakt. Indien er tot 2032 jaarlijks een migratie-overschot van 30.000 zou zijn, zou de 'allochtone' bevolking van Nederland dan 2,99 miljoen personen omvatten, en de totale bevolking 17,11 miljoen³². Hierbij is verondersteld dat de vruchtbaarheid van de autochtone bevolking geleidelijk stijgt naar het vervangingsniveau, terwijl die van de allochtone bevolking geleidelijk daalt naar dat niveau. Zou er in het geheel geen immigratie meer zijn, behalve om de totale bevolkingsomvang constant te houden, dan zou – onder overigens dezelfde veronderstellingen – het aantal allochtonen in 2032 1,33 miljoen bedragen en de totale bevolkingsomvang 15,46 miljoen. Het eerste cijfer zou men als een maximum-variant kunnen beschouwen, het tweede als een minimum. Het aandeel van de allochtonen in de Nederlandse bevolking zou hiermee in 2032 ergens tussen negen en zeventien procent komen liggen. Hier-

²⁹ M.J.A. Penninx en Ph.J. Muus, *Internationale migratie en de Europese Gemeenschap in verleden en toekomst; een verkenning*; paper voorgedragen op het NIDI-symposium op 24 november 1988.

³⁰ Een indicatie hiervoor is te vinden in: Organisation for Economic Cooperation and Development, *SOPEMI; Continuous reporting system on migration, 1987*; Parijs, 1988, blz. 58, 59. Wanneer men de daar vermelde aantallen buitenlandse werknemers in enige Westeuropese landen beziet als percentage van de totale buitenlandse bevolking in het desbetreffende land, komt men voor 1986 tot de volgende cijfers: Zwitserland 59,3; Zweden 55,0; België 46,8; Frankrijk 40,8 (cijfers uit 1982); Bondsrepubliek Duitsland 40,6; Nederland 29,7.

³¹ J.F.M. Berkien en J.J. Schoorl, *Bevolkingsvoorberekening allochtonen in Nederland: Turken en Marokkanen 1987-1997*; Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut, Den Haag, 1987.

³² Zie D.J. van de Kaa, *Europa 1992 en het vraagstuk van de internationale migratie*; voordracht gehouden op de Planologendagen 1989, 11 en 12 mei 1989 te Utrecht. Nota bene: Kuijsten en Van de Kaa verstaan onder 'allochtoon': personen van vreemde nationaliteit en hun nazaten.

bij dient men zich echter te realiseren dat over 43 jaar de grootste allochtone groepen van thans vermoedelijk reeds aan de vierde generatie zijn begonnen. Het is de vraag in welke mate zij zichzelf dan nog als allochtoon zullen beschouwen, dan wel door de rest van de bevolking als zodanig zullen worden gezien ³³.

Met alle onzekerheden die bevolkingsprognoses nu eenmaal kenmerken, kan men concluderen dat de allochtone bevolking van Nederland de komende decennia zal blijven groeien, ook bij een immigratie die lager zou liggen dan thans. Bij het huidige niveau van de migratie en van de geboorten zal medio volgende eeuw toch een moment komen waarop de bevolkingsomvang gaat teruglopen; in enkele Westeuropese landen is dit nu reeds het geval. Het huidige migratieniveau kan de ontgroening en de vergrijzing van de bevolking niet compenseren, maar wel vertragen ³⁴.

2.2.5 Vestigingspatronen

De allochtone bevolking is zeer ongelijkmatig over Nederland verspreid. Van de meer omvangrijke groepen vormen de Molukkers de enige die juist buiten de grootstedelijke gebieden sterk zijn vertegenwoordigd; dit is het gevolg van het in de jaren zestig voor deze groep gevoerde huisvestingsbeleid, waarin de nadruk lag op vestiging in middelgrote en kleinere gemeenten buiten de Randstad. Alle overige groepen worden gekenmerkt door een sterke concentratie in de westelijke provincies, en dan met name in de grote steden.

De meest gedetailleerde gegevens zijn beschikbaar voor de 624.000 vreemdelingen in Nederland. Landelijk gezien, vormen zij 4,2 procent van de bevolking; de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht liggen boven dit gemiddelde (Noord-Holland heeft met 5,8 het hoogste percentage), en de overige negen provincies liggen eronder. In 1987 kwam het overschot van de buitenlandse migratie voor driekwart ten goede aan de drie westelijke provincies ³⁵. Van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners telde Amsterdam op 1 januari 1988 absoluut en relatief de meeste niet-Nederlanders: 95.000 personen, of wel 13,7 procent van de totale Amsterdamse bevolking. Telt men hierbij de ruim 50.000 Nederlanders van Surinaamse en Antilliaanse herkomst op, dan komt men op een 'allochtoon' aandeel in de hoofdstedelijke bevolking van 21,4 procent. Dit aandeel vertoont een stijgende tendens, deels door het vertrek van autochtonen uit de stad, deels door de voortgaande vestiging van allochtonen. Ook het relatief grote aantal geboorten onder de allochtone bevolking speelt een rol. Dit laatste is mede een gevolg van het verhoudingsgewijs grote aantal allochtonen in de leeftijdsfase waarop men gewoonlijk kinderen krijgt. Thans is in Amsterdam één op elke twee geboorten allochtoon. In de steden Rotterdam, Den Haag en Utrecht spelen zich hiermee vergelijkbare processen af, al liggen de aantallen allochtonen, zowel absoluut als relatief beneden die in Amsterdam (zie tabel 2.6). Voor alle vier steden geldt bovendien dat de allochtone bevolking ongelijkmatig over de verschillende wijken is gespreid; over het algemeen zijn allochtonen oververtegenwoordigd in wijken met goedkope woningen. In paragraaf 7.2 wordt hierop nader ingegaan.

Van alle 'allochtonen' woonde in 1985 39,6 procent in de vier grote steden; in 1988 was dit percentage gestegen tot 42,0. In deze zelfde periode is het percentage van de autochtone bevolking van Nederland dat in de vier grote steden

³³] In dit verband kan eraan worden herinnerd dat thans één op elke vier Franse staatsburgers ten minste één ouder of grootouder van een andere dan de Franse nationaliteit heeft (gehad). Zie R. Tabbarah, op. cit., blz. 256.

³⁴] N. Keilman, 'Immigratie kan dalende bevolkingsomvang tegengaan'; *Demos*; februari 1987, 3e jaargang nr. 2, blz. 14-16.
J. de Beer en R. Noordam, 'Effect van buitenlandse migratie op ontgroening en vergrijzing'; *Maandstatistiek van de bevolking*; CBS, september, 1988.
R. Leschaeghe, *Are Immigrants substitutes for births?*; paper gepresenteerd op het 'Symposium on Population Change and European Society', Florence, december 1988.

³⁵] CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*; juli, 1988.

Tabel 2.6 Allochtonen in de vier grote steden, per stad, op 1 januari 1988

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht*
Totaal	691.837	574.300	444.250	230.738
Niet-Nederlanders	93.338	62.401	43.816	24.145
w.o. Turken	19.291	24.032	12.718	6.748
Marokkanen	28.610	13.992	10.155	10.985
Surinamers (w.o. met de Surinaamse nationaliteit)	50.425	32.514	30.603	5.415
Antillianen en Arubanen	7.568	6.106	4.274	1.185
Niet-Nederlanders, Surinamers, Antillianen en Arubanen	147.832	98.789	76.830	30.398
Aandeel in het totaal	21.4%	17.2%	17.3%	13.2%

Bron: Ph.J. Muus, *Migration, minorities and policy in the Netherlands; recent trends and developments; SOPEMI-report 1988*; Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, blz. 19.

* De Utrechtse cijfers van het aantal Surinamers en Antillianen dateren van 1 januari 1986.

woont, gedaald van 11,8 tot 11,4³⁶. Van de grotere allochtone groepen hebben, zoals tabel 2.6 ook laat zien, vooral de Surinamers en de Marokkanen een sterk urbaan vestigingspatroon. Dit patroon is in eerste instantie terug te voeren op historische en sociaal-economische factoren. Sindsdien hebben de aanwezigheid van veel allochtonen in grote steden en de door en voor hen gecreëerde voorzieningen vermoedelijk een zekere aantrekkingskracht uitgeoefend op andere allochtonen. Ook het feit dat de vier grote steden verhoudingsgewijs veel sociale woningbouw kennen, vormt een verklaring voor de concentratie van allochtonen: zij zijn immers oververtegenwoordigd in de bevolkingscategorieën die hiervoor qua inkomen in aanmerking komen³⁷. De conclusie kan luiden dat het allochtonenvraagstuk in belangrijke mate een stedelijk vraagstuk is; de grootste twintig gemeenten huisvesten bijna tweederde van alle allochtonen.

2.3 De positie in arbeid en onderwijs

De maatschappelijke situatie van de allochtonen wordt in belangrijke mate bepaald door hun positie in de sectoren arbeid en onderwijs. In de adviesaanvraag van de regering worden beide genoemd als gebieden waar ondanks de geleverde inspanningen nog te weinig vooruitgang is geboekt. Aan het begin van de hoofdstukken 4 (arbeid) en 5 (onderwijs) geeft de raad een uitvoerig overzicht van de situatie. Daarom wordt hier volstaan met een beknopte typering.

De positie van de meeste allochtonen in de sector arbeid is, als men de beschikbare informatie overziet, inderdaad weinig rooskleurig te noemen. In de afgelopen tien jaar is hier overduidelijk een verslechtering opgetreden. In 1979 was

³⁶] Eigen berekening op basis van Ph. J. Muus, op. cit., diverse jaargangen. Onder 'allochtonen' wordt hier verstaan niet-Nederlanders, Surinamers, Antillianen en Arubanen.

³⁷] Zie L. de Klerk en H. van Amersfoort, 'Surinamese settlement in Amsterdam 1973-'83'; in: *Lost illusions; Caribbean minorities in Britain and the Netherlands*; M. Cross en H. Entzinger (red.), Londen, Routledge, 1988, blz. 147-163.

de geregisteerde werkloosheid onder allochtonen minder dan die onder autochtonen. Thans is zij, met name onder de grootste allochtone groepen, buitengewoon hoog. Tabel 2.7 geeft hiervan een eerste overzicht; de in deze tabel genoemde percentages zijn gebaseerd op de geregisteerde werkloosheid; voorts betreffen het schattingen omdat de omvang van de totale allochtone beroepsbevolking niet nauwkeurig bekend is. Echter, zelfs als men een zeer brede foutenmarge zou hanteren, blijft de conclusie over de verhoudingsgewijs zeer hoge werkloosheid onder de genoemde groepen onverminderd van kracht.

Tabel 2.7 Geregisteerde werkloosheid in absolute aantallen en in % van de beroepsbevolking per etnische groep per medio 1987, zoals gegeven door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

	Absoluut	Als percentage van de beroepsbevolking per groep
Autochtone Nederlanders	594.800	13%
Surinamers	19.700	27%
Antillianen	5.100	23%
Turken	26.200	44%
Marokkanen	16.800	42%
Italianen, Grieken, Spanjaarden en Portugezen	4.800	18%
Overige niet-EG-onderdanen (o.m. vluchtelingen)	18.200	36%

Voor toelichting zie tabel 4.1.

Op de oorzaken van de hoge werkloosheid onder allochtonen zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan. Zij moeten zowel aan de vraagzijde (veranderde arbeidsmarktbehoeften, discriminatie) als aan de aanbodzijde (opleiding en scholing, taalkennis) worden gezocht, terwijl ook de voorzieningen in de bemiddelings sfeer onvoldoende blijken te zijn ingespeeld op de specifieke omstandigheden van allochtone werkzoekenden. De ontwikkeling van de werkloosheid baart eveneens veel zorgen. Tabel 2.8 laat zien dat, terwijl de totale werkloosheid in de periode 1983-'87 is gedaald, die onder allochtonen flink is gestegen. Dit geldt niet slechts voor de oudere allochtonen, maar ook voor de jongeren.

Tabel 2.8 Geregisteerde werkloosheid naar bevolkingsgroep (indexcijfers, gecorrigeerd voor de vervallen inschrijverplichting op basis van jaargemiddelde op twee peildata - juni en december -), 1.1.1987

	1983 = 100
Totale werkloosheid	88
Antillianen/Arubanen	138
Surinamers	137
Turken	114
Marokkanen	126
Totaal Mediterranen	113
Autochtone Nederlanders	86

Voor toelichting zie tabel 4.3.

De allochtone bevolking van Nederland wordt gekenmerkt door een verhoudingsgewijs laag opleidingsniveau. Ten dele is dit het gevolg van een bewust

wervingsbeleid: in de jaren zestig en in de eerste helft van de jaren zeventig bestond op de Nederlandse arbeidsmarkt nog een groot tekort aan on- en laag geschoolden en dit heeft met name geleid tot de komst van laag opgeleide Turken en Marokkanen. Hun gezinsleden, die zich in de jaren zeventig en tachtig bij hen hebben gevoegd, zijn meestal ook laag opgeleid. Verontrustender nog dan het lage opleidingsniveau van de eerste generatie is dat ook veel allochtonen van de tweede generatie, van wie velen thans nog de Nederlandse scholen bezoeken, vermoedelijk ook geen hoge scholingsniveaus zullen bereiken.

Beziet men de deelname aan het onderwijs van dertien- tot achttienjarigen, dan valt allereerst het grote aantal allochtonen van die leeftijdscategorie op dat nog basisonderwijs volgt. Voorts blijken veel meer allochtonen dan autochtonen hierna lbo of mavo te gaan volgen, terwijl het omgekeerde geldt bij mbo, havo en vwo (zie tabel 2.9).

Tabel 2.9 Schoolgaande dertien- tot achttienjarigen naar scholingsniveau en groepering, 1988 (in % per etnische groep)

	basisonderwijs	lbo/mavo	mbo/havo/vwo
Marokkanen	19,8	69,4	10,8
Turken	12,1	70,7	17,2
Surinamers	8,6	61,7	29,7
Antillianen/Arubanen	6,1	69,5	24,4
autochtonen	4,2	43,8	52,1

Bron: WRR.

In hoofdstuk 5, dat is gewijd aan de positie van allochtonen in het onderwijs, zal hierop veel uitvoeriger worden ingegaan. Opgemerkt zij nog dat veel minder allochtonen dan autochtonen hun schoolopleiding daadwerkelijk voltooien, al treden juist hierbij belangrijke verschillen op tussen de diverse allochtonegroepen. De globale conclusie dat de kloof in opleidingsniveau tussen allochtonen en autochtonen zich ook in de tweede generatie voortzet, lijkt zeker gerechtvaardigd. Gezien de te verwachten behoeften op de arbeidsmarkt, die vooral uitgaan naar hoger geschoolden, mag dit een zorgelijke ontwikkeling worden genoemd.

2.4 Het minderhedenbeleid

In *Etnische minderheden* (1979) adviseerde de raad een intensivering van het regeringsbeleid ten behoeve van de minderheden 'teneinde tendenties tot voortdurende sociale achterstand en culturele isolering te voorkomen'³⁸. In haar reactie op het rapport van maart 1980 nam de regering de aanbevelingen van de raad in grote lijnen over. Vervolgens verschenen in april 1981 de Ontwerp-minderhedennota en in september 1983 – na een uitvoerige inspraakronde – de Minderhedennota³⁹. In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van het minderhedenbeleid zoals het is gepresenteerd in de nota en zoals het zich sindsdien heeft ontwikkeld⁴⁰. Strikt genomen kan alle over-

³⁸] WRR, *Etnische minderheden*; Rapporten aan de Regering nr. 17, 1979, blz. XXXIX.

³⁹] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Ontwerp-minderhedennota*; 's-Gravenhage, 1981; Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Minderhedennota*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij (Tweede Kamer 1982/1983, 16 102, nr. 21), 1983.

⁴⁰] Voor uitvoerige beschrijvingen zie H.B. Entzinger, 1984, op. cit.; C.S. van Praag, op. cit.; H.B. Entzinger, 'Overheid en minderheden'; in: *Etnische minderheden; deel 3, kernthema's in de multi-etnische samenleving*; P.J.J. Stijnen en H.G.W. Münstermann (red.), Heerlen, Open Universiteit, 1988, blz. 106-124.

heidsoptreden dat repercussies heeft voor de positie van de etnische minderheden worden getoetst aan de doelstellingen van het minderhedenbeleid. In de praktijk worden in het minderhedenbeleid echter bepaalde accenten gelegd; de aandacht is niet gelijk verdeeld over alle terreinen van overheidsbeleid. De voor het minderhedenbeleid belangrijkste terreinen van overheidsbeleid komen in de hierna volgende hoofdstukken ter sprake. Hier komen slechts de grote lijnen aan de orde.

In de Minderhedennota worden de groepen opgesomd waarop het minderhedenbeleid zich richt, zonder dat het begrip 'minderheid' als zodanig wordt omschreven. Het betreft de 'woonwagenbewoners en legaal hier verblijvende leden van de etnische minderheidsgroepen, waaronder worden begrepen: Molukkers, ingezetenen van Antilliaanse en Surinaamse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen'⁴¹. De hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid wordt in de nota als volgt 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'⁴². Deze hoofddoelstelling valt uiteen in drie doelstellingen, te weten:

- a. het verminderen van sociale en economische achterstand (het zogeheten *achterstandsbeleid*);
- b. het voorkomen en bestrijden van discriminatie en – waar nodig – het verbeteren van de rechtspositie (het zogeheten *achterstellingsbeleid*);
- c. het scheppen van voorwaarden waaronder de minderheden kunnen emanciperen in en deelnemen aan de samenleving (het beleid inzake *participatie, emancipatie en cultuurbeleving*).

Het achterstandsbeleid beoogt de positie van minderheden te verbeteren in belangrijke maatschappelijke sectoren als onderwijs, arbeid, huisvesting, welzijn en gezondheidszorg. Dit zou primair moeten worden bereikt door het zodanig aanpassen van algemene voorzieningen en maatregelen dat leden van minderheidsgroepen met evenveel rendement hiervan gebruik kunnen maken als andere ingezetenen. Dit streven is bekend geworden als verbetering van de *toegankelijkheid* van het algemene beleid voor minderheden. Toetssteen om te kunnen vaststellen of van voldoende toegankelijkheid sprake is, is de *evenredigheid*. Als een minderheidsgroep naar evenredigheid aan een bepaalde sector van het maatschappelijk leven deelneemt, gaat de regering ervan uit dat die sector in voldoende mate toegankelijk is. Bij onevenredige deelname worden de oorzaken hiervan onderzocht, en volgen eventueel specifieke maatregelen. Deze gedachtengang luidde een belangrijke accentverlegging in: voordien was ten behoeve van de minderheden vooral sprake van op zichzelf staand bijzonder beleid (vaak aangeduid als 'categor(i)aal beleid'), nu streeft men naar bijzondere aandacht voor minderheden in het algemene beleid⁴³. De meeste beleidsmaatregelen die in dit kader tot stand zijn gekomen, komen in latere hoofdstukken van dit rapport ter sprake.

In het kader van het achterstellingsbeleid streeft de regering zo veel mogelijk naar gelijke behandeling van minderheden en de rest van de bevolking. In concreto betekent dit: een betere rechtspositie voor de vreemdelingen, het zo veel mogelijk opheffen van onderscheid in wet- en regelgeving tussen minderheden en autochtonen en het bestrijden van discriminatie en vooroordeel. Een aantal maatregelen die in het kader van dit beleidsonderdeel zijn getroffen, komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Tot de meest in het oog springende maatregelen behoren de toekenning – in 1985 – van het actief en passief kiesrecht voor gemeente-

⁴¹] Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983, op. cit., blz. 11.

⁴²] Ibid., blz. 10.

⁴³] Ibid., blz. 18.

raden aan vreemdelingen die ten minste vijf jaar in Nederland wonen, alsmede de nieuwe Wet op het Nederlanderschap, die voor bepaalde categorieën vreemdelingen de naturalisatieprocedure heeft versoepeld.

Het beleid inzake emancipatie, participatie en cultuurbeleving beoogt onder meer voorwaarden te scheppen waaronder leden van minderheidsgroepen hun eigen cultuur kunnen beleven. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan meer mogelijkheden voor eigen organisaties, aan het aanpassen van wettelijke voorschriften aan behoeften van aanhangers van niet-christelijke godsdiensten en aan het beleid inzake kunst en media. Een belangrijk element van dit beleidsonderdeel is het verbeteren van de inspraak van minderheidsgroepen in de totstandkoming van overheidsbeleid. Op landelijk niveau is hiertoe inmiddels het Landelijk Advies en Overleg Minderheden (LAO) ingesteld, waarin alle minderheidsgroepen zijn vertegenwoordigd. Het LAO wordt voorgezeten door de minister van Binnenlandse Zaken in diens hoedanigheid van coördinerend bewindsman voor het minderhedenbeleid. Op ambtelijk niveau wordt het minderhedenbeleid voorbereid door de Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid (ICM), waarin de meest betrokken departementen zijn vertegenwoordigd.

In het minderhedenbeleid is de afgelopen jaren sprake geweest van enkele accentverschuivingen. Entzinger constateert dat de laatstgenoemde doelstelling, die van participatie, emancipatie en cultuurbeleving, geleidelijk minder prominent is geworden, terwijl het *achterstands- en achterstellingsbeleid steeds meer centraal* zijn komen staan⁴⁴. Aanvankelijk, tot het begin van de jaren tachtig, 'lag in het beleid een sterke nadruk op het verlangen verschillen in cultuur te erkennen en te honoreren en op het streven zoveel mogelijk eigen faciliteiten te verschaffen aan de diverse groepen, vooral op welzijns- en cultureel gebied. De gedachte daarachter was dat een groep eerst in staat moest worden gesteld haar eigen identiteit tot ontwikkeling te brengen, en pas daarna sterk genoeg kon worden geacht om via de reguliere instanties in de samenleving te participeren.'⁴⁵ Van Praag wijst erop dat het onduidelijk is of buitenlandse herkomst dan wel achterstand het primaire criterium is bij de selectie van groepen waarop het minderhedenbeleid van toepassing is. In origine is het minderhedenbeleid een migrantenbeleid dat zich bezig houdt met de tijdelijke accommodatie van een aantal groepen. Sindsdien zijn elementen van de achterstandsbestrijding een belangrijker plaats gaan krijgen, maar de criteria op grond waarvan een groep al dan niet object van het minderhedenbeleid is, zijn hiermee niet duidelijker geworden⁴⁶.

Entzinger noemt de snelle verslechtering van de positie van de minderheden die zich in het begin van de jaren tachtig voordeed, vooral op het punt van de werkgelegenheid, de belangrijkste reden van de toegenomen aandacht voor achterstandsbestrijding. Ook werd toen duidelijk dat er een tweede generatie aan het opgroeien was die qua positie in belangrijke mate vergelijkbaar is met de eerste. Een andere mogelijke verklaring is volgens hem dat de categoriale benadering, waarvoor aanvankelijk was gekozen, vroeg om veel voorzieningen waarvoor slechts een beperkt draagvlak was, en die mede daarom kostbaar waren. 'Juist in het begin van de jaren tachtig traden hier en daar in Nederland de anti-minderhedengevoelens duidelijker op de voorgrond dan tot dan toe het geval was geweest. Men kan zich voorstellen dat dat voor de overheid geen goed klimaat vormt voor een genereus minderhedenbeleid'⁴⁷.

De geleidelijke '*decategorialisering*' van het minderhedenbeleid is een tweede trend, die zich in diverse sectoren heeft gemanifesteerd. De afschaffing van de eerste-lijns hulpverlening in het welzijnswerk voor minderheden is wellicht

⁴⁴] H.B. Entzinger, 1988, op. cit., blz. 120.

⁴⁵] Ibid.

⁴⁶] C.S. van Praag, op. cit., blz. 40.

⁴⁷] H.B. Entzinger, 1988, op. cit., blz. 120-121.

het duidelijkste voorbeeld. Ook binnen het onderwijs ziet men belangrijke onderdelen van het meer specifieke beleid voor minderheden geleidelijk opgaan in het algemene onderwijsvoorrangsbeleid; een aantal categoriale instrumenten in de sfeer van de arbeidsvoorziening (bijv. de CBB's) is eveneens 'veralgemeenseerd'. In de 'decategorialisering' van het minderhedenbeleid ziet men de opvatting weerspiegeld dat algemene voorzieningen zich dienen open te stellen voor minderheden. De jure zal dit inderdaad vrijwel altijd het geval zijn, maar het feitelijk gebruik van algemene voorzieningen door minderheden blijft toch vaak ver verwijderd van de evenredigheidsnorm.

Een derde belangrijke ontwikkeling in het minderhedenbeleid is de geleidelijke *decentralisatie* ervan. Steeds meer verantwoordelijkheden zijn op lagere bestuursniveaus komen liggen. Ook hier is het meest prominente voorbeeld te vinden in het welzijnsbeleid. De Rijksregeling Welzijn Minderheden is per 1 januari 1989 opgeheven en de vrijkomende gelden zijn in het Gemeentefonds gestort zonder dat hieraan een specifieke 'minderhedenbestemming' is gegeven. De aanstaande tripartisering van de arbeidsvoorziening zal niet alleen een vermindering van de bevoegdheden van de overheid als zodanig betekenen, maar zal ook binnen de overheid een verschuiving van het rijks- naar het gemeentelijk niveau met zich meebrengen. Aan decentralisatie zijn voor- en nadelen verbonden. Een voordeel is dat gemeenten, en zeker gemeenten met sterke concentraties allochtonen, meer armslag hebben bij de ontwikkeling van beleid voor deze groepen. Een nadeel is dat de samenhang in het beleid op rijksniveau geringer wordt. Deze ontwikkeling heeft zeker een rol gespeeld bij de aanbeveling van de raad om het allochtonenbeleid in de eerste plaats te zien als een verbijzondering van het sectorale beleid, en pas in tweede instantie te streven naar intersectorale afstemming.

Een laatste onderdeel van het minderhedenbeleid, dat tot dusver nog niet ter sprake kwam, is het *achterstandsgebiedenbeleid*, ook wel probleemcumulatiegebiedenbeleid geheten. De invalshoek van dit beleidsonderdeel is primair territoriaal. Het achterstandsgebiedenbeleid richt zich ook niet uitsluitend op allochtonen, maar op alle bewoners van bepaalde (meest oude) stadswijken. De gedachte hierachter is dat het leefklimaat in deze wijken kan worden bevorderd door een goede verstandhouding tussen de diverse bevolkingsgroepen. Bestuurlijk gesproken kent het achterstandsgebiedenbeleid een bijzondere organisatie: het is gebaseerd op afzonderlijke bestuursovereenkomsten tussen de rijksoverheid en een zestiental gemeenten. Deze overeenkomsten bevatten onder meer voorstellen voor activiteiten en projecten die de gemeenten in achterstandswijken willen realiseren, grotendeels met rijks gelden. Het merendeel van deze gelden is afkomstig van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (f 214 miljoen op een totaal van f 307 miljoen in de periode van 1985 tot en met 1988)⁴⁸. Ook Binnenlandse Zaken levert een relatief grote bijdrage (f 38 miljoen over dezelfde vier jaar); de bijdrage van de overige departementen is zeer beperkt geweest.

Kenmerkend voor de meeste projecten die in het kader van het achterstandsgebiedenbeleid worden uitgevoerd, is dat zij een bepaalde beleidssector overstijgen. In veel gevallen heeft dit geleid tot een intensievere samenwerking tussen verschillende instellingen die binnen hetzelfde territorium opereren, bijvoorbeeld tussen het Gewestelijk Arbeidsbureau en lokale instellingen voor welzijn en/of scholing. Mede gezien de financiële input, ligt in het achterstandsgebiedenbeleid het accent op arbeidsmarktgerichte activiteiten (beroepsgericht onderwijs, werkervaring en werkgelegenheidsverruiming); ook zijn er projecten op de gebieden scholing en welzijn. Het lokale karakter van het achterstandsgebiedenbeleid biedt meer mogelijkheden dan het reguliere werkgelegenheidsbeleid voor 'maatwerk', toegesneden op plaatselijke omstandigheden.

⁴⁸] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Wijken in achterstand; Een beschrijving van het PCG-beleid in 18 gemeenten*; 's-Gravenhage, 1989; blz. 17.

In een zeer recente evaluatie van het achterstandsgebiedenbeleid concludeert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat nagenoeg alle betrokken gemeenten hierover vol lof zijn ⁴⁹. Het heeft hen in staat gesteld meer samenhang in hun lokale beleid te brengen. Het bereik van de diverse instrumenten en voorzieningen die in het kader van het achterstandsgebiedenbeleid zijn ontwikkeld, is aanzienlijk; bijna de helft van alle projectdeelnemers behoort tot een minderheidsgroep. Over de effectiviteit van het beleid kan het VNG-onderzoek in dit stadium, mede vanwege een tekort schietende registratie, geen uitspraken doen. De betrokkenheid van de bewoners van de achterstandsgebieden, met name van de allochtone bewoners, zou in diverse gemeenten voor verbetering vatbaar zijn.

Bij de meeste vakdepartementen (met uitzondering misschien van Binnenlandse Zaken), zou daarentegen volgens het VNG-rapport niet of nauwelijks waardering zijn te vinden ⁵⁰. De onderzoekers van de VNG signaleren een gebrekkige afstemming van beleidsinitiatieven tussen de departementen, hetgeen de implementatie van het beleid op gemeentelijk niveau nadelig heeft beïnvloed. Tevens is er een zekere spanning tussen de territoriale invalshoek van de gemeenten en de categoriale invalshoek die de rijksoverheid in haar minderhedenbeleid veelal hanteert.

⁴⁹] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, op. cit., blz. 125.

⁵⁰] Ibid.

3.1 Algemeen

In hoofdstuk 1 is in plaats van het huidige minderhedenbeleid een 'allochtonenbeleid' gepresenteerd, dat uit drie onderdelen bestaat, te weten vreemdelingen-, integratie- en cultuurbeleid. Zoals daar uiteen is gezet neemt het vreemdelingenbeleid in deze trits een bijzondere positie in, zowel naar doelgroepen als naar doelstellingen. Dat het hier afzonderlijk aandacht krijgt, betekent niet dat het in dienst gesteld zou moeten of kunnen worden van de verwezenlijking van de doeleinden van een der beide andere onderdelen van het allochtonenbeleid, maar berust in hoofdzaak op de feitelijke constatering dat het vreemdelingenbeleid op het bereiken daarvan wel van vrij grote invloed kan zijn.

De te verwachten voortgaande immigratie zal in verschillende opzichten zowel de grondslagen als de praktische mogelijkheden van het vreemdelingenbeleid op de proef stellen. Gepaard hieraan maakt de voortschrijdende Europese integratie de nationale controle op de binnenkomst van vreemdelingen lastiger; harmonisatie van het beleid zal op langere termijn onvermijdelijk zijn. Ontwikkelingen als deze zijn ook van invloed op het integratiebeleid. Naarmate de interne markt haar voltooiing nadert, kan de positie van de hier langer verblijvende allochtonen die de Nederlandse nationaliteit missen en op wie het vrije verkeer van personen niet van toepassing is, problematisch worden. Ook binnenslands blijft hun achterblijvende rechtspositie de aandacht verdienen. Naturalisatie zal nooit voor allen een oplossing kunnen bieden. Voor velen zal terugkeer naar hun land van herkomst een wenkend perspectief blijven. Bij het slechten van financiële of juridische hinderpalen hiervoor zal de overheid ook in de toekomst een belangrijke rol kunnen en moeten vervullen.

Het toelatingsbeleid beïnvloedt uiteraard het aantal hier aanwezige vreemdelingen. Reeds in 1979 bepleitte de raad een verscherping van het (toen al) restrictieve migratiebeleid, waarbij de grote en kostbare inspanningen die het uiteengezette minderhedenbeleid zou eisen, als het voornaamste motief werden genoemd¹. Andere motieven zag de raad in de wens tot beperking van de bevolkingsgroei en in de overweging, dat op lange termijn de gevolgen van 'gastarbeid' ook voor de herkomstlanden zeer waarschijnlijk meer negatief dan positief zouden zijn². De twee laatste redenen waren niet lang tevoren ook in de regeringsverklaring (van het kabinet-Van Agt I) genoemd als argumenten voor het toen aangekondigde restrictieve immigratiebeleid. De Notitie Vreemdelingenbeleid die een maand na het WRR-advies verscheen noemde in navolging hiervan de uitvoerbaarheid van het minderhedenbeleid, naast beperking van de bevolkingsgroei, als redenen voor een voortgezet restrictief toelatingsbeleid³. De Minderhedennota van september 1983 ging op de ingeslagen weg voort: 'Het restrictieve toelatingsbeleid vindt zijn grondslag in de bevolkingssituatie in Nederland en de vele daarmee samenhangende problemen op het gebied van onder meer de arbeidsmarkt, het onderwijs, de huisvesting en de gezondheidszorg. Het realiseren van de doelstellingen van het minderhedenbeleid is in sterke mate afhankelijk van dit toelatingsbeleid, waartoe de noodzaak gelet op de huidige financieel-economische situatie nog klemmender is geworden. De uitvoering van het toelatings- en vreemdelingenbeleid dient in verband hiermede als een randvoorwaarde voor het realiseren van het minder-

¹] WRR, *Etnische minderheden*; Rapporten aan de Regering, nr. 17, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979, blz. XXXV.

²] *Ibid.*, blz. XXXV en XXXVI.

³] *Notitie Vreemdelingenbeleid*; Tweede Kamer 1978/1979, 15 649, nr. 2, blz. 6.

hedenbeleid te worden aangemerkt' ⁴. In de eerstvolgende paragraaf (3.2) wordt kort ingegaan op de immigratie sinds 1979 en het sindsdien gevoerde toelatingsbeleid.

De kracht van de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen wordt in het algemeen gezien als een factor die mede bepalend is voor hun mogelijkheden tot integratie, ontplooiing en het verkleinen van sociale achterstanden. De WRR noemde in 1979 verbetering van de rechtspositie van buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst – de belangrijkste groep in dit verband – een noodzakelijke, zij het niet voldoende, voorwaarde hiertoe. Behalve op het belang van een snellere en grotere zekerheid omtrent de mogelijkheid van langdurige vestiging, werd ook gewezen op de vele bepalingen in de wetgeving die expliciet of impliciet discriminerend werken ten opzichte van hen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten ⁵. De Minderhedennota liet een nauwelijks afwijkend geluid horen: 'De regering acht versterking van de rechtspositie van leden van minderheidsgroepen een voorwaarde voor een goede inpassing in de samenleving. Daarvoor is het voor de vreemdelingen onder hen noodzakelijk dat zij een zo groot mogelijke zekerheid hebben of zij – zo zij dit wensen – hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten' ⁶. Aan de ontwikkelingen op het punt van de rechtspositionele versterking, inclusief de verwerving van het Nederlanderschap als het meest ingrijpende middel om formele gelijkheid te bereiken, wordt in 3.3 aandacht besteed. In 3.4 ten slotte komt het remigratiebeleid, waarvan 10 jaar geleden nog nauwelijks sprake was, aan de orde.

Tevoren moeten nog enkele opmerkingen gemaakt worden over de verhouding tussen de twee hoofdpunten die hiervoor werden genoemd, een restrictief toelatingsbeleid en een sterke (verblijfsrechtelijke) rechtspositie. Uit het voorgaande zou de indruk kunnen ontstaan dat beide probleemloos samen gaan en zonder meer een positieve betekenis hebben voor het integratiebeleid. Dit is echter niet in alle opzichten het geval. Zo is bijvoorbeeld gesteld dat een restrictief vreemdelingenbeleid een voor het minderhedenbeleid ongunstige massale instroom kan tegenhouden, maar dat sommige beperkende maatregelen de doeleinden ervan niettemin kunnen frustreren ⁷. Hierbij valt te denken aan een verkleining van de mogelijkheden tot gezinshereniging of -vorming of aan een stringente controle op verblijfstitels die ook hier legaal verblijvende vreemdelingen zou treffen. Meer algemeen wordt dan verondersteld dat enige soepelheid in het toelatingsbeleid een positief effect heeft op het gevoel van rechtszekerheid van al aanwezige immigranten en hiermee op hun integratiepotentieel. Tegelijk wordt dikwijls aangenomen dat een sterke rechtspositie na toelating, op anderen een aanzuigende werking zou hebben en dus tot meer, het minderhedenbeleid bemoeilijkende, immigratie zou leiden. Dit effect moet echter niet overschat worden: er zijn tal van zwaarder wegende factoren die een rol spelen bij de beslissing om zich in een ander land te vestigen. Bovendien is het denkbaar dat de grotere zuigkracht gecompenseerd wordt doordat de uitvoerders van het toelatingsbeleid zich strikter opstellen naarmate toelating verdergaande consequenties heeft ⁸. Dat dit weer 'het klimaat' voor vreemdelingen kan doen verslechteren, geeft tegelijk het dilemma aan dat zich hier voordoet.

Wat hiervan precies zij – harde bewijzen voor of tegen de verschillende stellingen zijn nauwelijks te leveren –, met de mogelijkheid van negatieve neveneffecten moet rekening gehouden worden; waar mogelijk dient hierop te worden

⁴] Minderhedennota; Tweede Kamer 1982/1983, 16 102, nr. 21, blz. 144.

⁵] Etnische minderheden, op. cit., blz. XXIX.

⁶] Minderhedennota, op. cit., blz. 144.

⁷] Zie bijv. C.A. Groenendijk, 'Migratiebeheersing, controle en discriminatiebestrijding: de dubbelzinnigheid van het overheidsbeleid'; *Migrantenrecht*, 1988 nr. 2, blz. 34 e.v.

⁸] Ibid.

ingespeeld. Zo is bijvoorbeeld aanscherping van het toelatingsbeleid door beperking van het aantrekken van ongeschoolde arbeidskrachten vanuit het integratiebeleid gezien veel minder bezwaarlijk dan wanneer dit door het stellen van strengere eisen op het punt van gezinshereniging zou geschieden. Waar het gaat om het verschaffen van een sterk verblijfsrecht en gelijke behandeling, zijn neveneffecten vrij eenvoudig te vermijden. Als hierbij een termijn van vijf jaar legaal verblijf – het meestal genoemde tijdvak – als uitgangspunt wordt gekozen, kan ook de geringste ‘magnetische’ werking uitgesloten worden geacht. Met betrekking tot het beleid inzake de toelating van vreemdelingen (en hun eventueel voortgezet verblijf nadat de oorspronkelijke toelatingsgrond is vervallen), het eigenlijke vreemdelingenbeleid dus, is de situatie gecompliceerder. Anders dan bij het streven naar gelijke behandeling zijn hierbij immers aan het integratiebeleid ontleende overwegingen van betrekkelijk ondergeschikt belang en bovendien is, mede hierdoor, de beleidsvrijheid beperkt. Economische, financiële, bevolkingspolitieke, humanitaire en andere argumenten spelen eveneens een, soms onderling tegenstrijdige en in de loop van de tijd veranderende rol. Voor een belangrijk deel zijn zij, door internationale verdragen, (pseudo-)wetgeving of rechterlijke uitspraken in verplichtingen getransformeerd, waaraan men zich – nog afgezien van hun ‘intrinsieke waarde’ – moeilijk kan onttrekken. Als dit laatste al mogelijk is, moet bovendien bedacht worden dat internationale migratie zich slechts tot op zekere hoogte iets van nationaal beleid aantrekt: als de druk sterk genoeg is zal men pogen binnen te komen, desnoods illegaal in plaats van legaal.

3.2 Vreemdelingenbeleid

De WRR gaf in zijn rapport *Etnische minderheden* (1979) voor het vreemdelingenbeleid slechts enkele hoofdlijnen aan. De aanscherping van het restrictieve toelatingsbeleid zou zich vooral moeten richten op ‘vreemdelingen die (nog) geen banden hebben met Nederland of met hier te lande verblijvenden en waarvan de toelating – voor zover deze niet uitdrukkelijk van tijdelijk aard is – evenmin voortvloeit uit overwegingen van humanitaire aard of uit internationale verplichtingen’⁹. Voorts werd inperking van toelating van politieke vluchtelingen afgewezen. Ten slotte zou in het toekomstige vreemdelingenbeleid als uitgangspunt gehanteerd moeten worden dat er op het moment van toelating in beginsel duidelijkheid behoort te bestaan over de aard en de duur van het verblijf, zodat ‘sluipende immigratie’ vermeden wordt¹⁰. De al aangeduide benadering, beperking van de immigratie, maar op een manier die gevestigde migranten zo weinig mogelijk raakt, is duidelijk herkenbaar. Van de drie hoofdgroepen immigranten – asielzoekers, gezinsleden en nieuwe arbeidsmigranten – zouden de laatsten, althans voor zover het niet om onderdanen van EG-lid-staten ging, het voornaamste doelwit moeten vormen.

Het restrictieve vreemdelingenbeleid, dat ook thans nog wordt gevoerd, is al in de jaren zeventig tot ontwikkeling gebracht. In de *Notitie Vreemdelingenbeleid* waarin het werd uitgewerkt, werd het omschreven als ‘een beleid, waarbij de immigratie beperkt wordt gehouden door het toepassen van toelatingscriteria’¹¹. Restrictief hield en houdt concreet in dat nog slechts toelating tot verblijf wordt verleend als humanitaire redenen, wezenlijke Nederlandse belangen of internationale verplichtingen hiertoe nopen. De hantering van deze criteria leidt, ruwweg, tot toelating van de volgende categorieën vreemdelingen¹². Onderdanen van EG-lid-staten – onder voorwaarden – en asielzoekers die vol-

⁹] *Etnische minderheden*, op. cit., blz. XXXVII.

¹⁰] *Ibid.*, blz. XXXVIII.

¹¹] *Notitie Vreemdelingenbeleid*, op. cit., blz. 6.

¹²] De toelating voor kort verblijf van familieleden, toeristen en dergelijke, alsmede toelating in verband met onderwijs, enzovoort blijven hier buiten beschouwing.

doen aan de criteria van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, worden toegelaten 'op grond van internationale verplichtingen'¹³.

Op grond van wezenlijke Nederlandse belangen worden (andere) vreemdelingen toegelaten die hier arbeid gaan verrichten, waarin op de Nederlandse arbeidsmarkt niet kan worden voorzien. Ook toelating van zelfstandigen en voor studie vindt op deze grondslag plaats.

Bij toelating om humanitaire redenen zijn de voornaamste groepen gevallen van gezinshereniging, 'asielgerechtigden' en andere asielzoekers, die niet geheel aan de criteria van het Vluchtelingenverdrag voldoen¹⁴.

In geval van toelating op een van de bovengenoemde gronden wordt in het algemeen een verblijfsvergunning verstrekt voor één jaar; EG-onderdanen die werk hebben, hebben recht op een verblijf van vijf jaar, terwijl toelating als vluchteling toestemming tot verblijf voor onbepaalde tijd met zich meebrengt. De vergunning wordt, voor zover nodig, telkens met één jaar verlengd. Er kunnen voorwaarden aan worden verbonden en tussentijdse intrekking is mogelijk, een en ander echter slechts binnen wettelijke, niet bijzonder ruime grenzen. Na vijf jaar legaal (of gedoogd) verblijf, – in enkele gevallen ook eerder – bestaat, onder voorwaarden, recht op een vergunning tot vestiging, die alleen bij ernstige misdrijven of vrijwillig en langdurig buitenlands verblijf in gevaar komt.

De inhoudelijke toelatingscriteria, de voorwaarden waaronder personen uit de eerdergenoemde categorieën recht op verblijf in Nederland hebben, zijn nauwelijks in de Vreemdelingenwet aan te treffen. Zij zijn neergelegd in uitvoeringsvoorschriften en beleidsregels (Vreemdelingenbesluit, -voorschrift en vooral -circulaire). Afgezien van rechtstreeks werkende verdragsverplichtingen gaat het dan in hoofdzaak om uitwerking van de wetsbepaling dat verlening en verlenging van een verblijfsvergunning geweigerd kan worden op gronden aan het algemeen belang ontleend¹⁵. 'Wezenlijke Nederlandse belangen' en 'klemmende redenen van humanitaire aard' zijn de verzamelbegrippen voor de uitzondering op een in beginsel volledige weigering. Ook bij deze uitzonderingen spelen overigens verdragen een rol: alleen al voor de gezinshereniging en huisvesting van buitenlandse werknemers zijn in meer dan 30 internationale overeenkomsten normen aan te treffen, waarvan de directe werking twijfelachtig is, maar waaraan Nederland zich toch moeilijk eenzijdig kan onttrekken.

Het feit dat de Vreemdelingenwet zelf een grote beleidsvrijheid laat, kan doen vermoeden dat bijvoorbeeld een beperking van de immigratie vrij eenvoudig te bereiken zou zijn. Dit is echter geenszins het geval. De beleidsruimte wordt in de eerste plaats beperkt door de rechtstreeks werkende bepalingen uit verdragen, waarvan de opzegging nauwelijks denkbaar is, zoals het EG- en het Vluchtelingenverdrag en ook de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens¹⁶. In de tweede plaats gaat het bij toelatingsgronden als wezenlijke Nederlandse belangen en dringende redenen van humanitaire aard weliswaar om tamelijk vage begrippen, maar zijn er, zeker in het laatste geval, ideële achtergronden in het geding die vrij weinig verandering mogelijk maken. Wellicht kan een aanscherping van de beleidsregels inzake de toelating van asielzoekers of gezinsleden nog wel worden doorgevoerd, maar de kans dat de concrete toepassing publieke reacties oproept waaraan de politiek moeilijk voorbij kan gaan,

^{13]} Verdrag in het kader van de Verenigde Naties, Trb. 1951, 131 (laatstelijk Trb. 1979, 90).

^{14]} De gegeven indeling is globaal; gezinshereniging van EG-onderdanen bijvoorbeeld is ook een zaak van internationale verplichtingen.

^{15]} Artikel 11, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet.

^{16]} Zo is minder dan een jaar geleden door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens het recht op eerbiediging van het gezinsleven (Eur. Verdrag, art. 8) ruimer uitgelegd dan tevoren gebruikelijk was (Uitspraak van 21 juni 1988, N Jur. 746). Over de exacte betekenis van de uitspraak bestaat nog geen duidelijkheid, maar wel staat vast dat verblijfsbeëindiging van gezinsleden verder beperkt wordt.

is aanzienlijk ¹⁷. Voorts is van belang dat de (hantering van de) beleidsregels aan de hand waarvan in de meeste gevallen wordt beslist, door de rechter worden getoetst. Weliswaar kunnen zij binnen de aangegeven grenzen worden gewijzigd, maar ook dan zal enig effect pas op termijn optreden. Door het rechtskarakter van het vreemdelingenrecht is een werkelijk ingrijpende maatregel als quoterings grotendeels uitgesloten; uitzonderingen zijn slechts denkbaar bij toelating voor arbeid en bij de 'uitgenodigde vluchtelingen' die door tussenkomst van de Verenigde Naties binnenkomen. In dat laatste geval zou men, gezien het grote aantal vluchtelingen in de wereld dat niet naar eigen land kan terugkeren, wellicht eerder aan een (verdere) verruiming denken. Ook versoepeling kan evenwel slechts met de nodige behoedzaamheid plaatsvinden: de praktijk toont aan dat een beleid dat liberaler is dan in omringende en andere potentiële immigratielanden een toestroom genereert die moeilijk is in te dammen.

Hoe beperkt de mogelijkheden zijn om de omvang van de immigratie te sturen, blijkt indirect ook uit het feit dat, zoals de in hoofdstuk 2 opgenomen tabellen uitwijzen, de immigratiecijfers de laatste jaren grote schommelingen te zien hebben gegeven, terwijl het toelatingsbeleid geen essentiële wijzigingen heeft ondergaan. Waar dit beleid grotendeels in algemene regels is neergelegd, is het in hoofdzaak het 'aanbod' dat de omvang van de immigratie bepaalt. Dit aanbod lijkt vooral af te hangen van de politieke, economische en sociale omstandigheden hier in verhouding tot die in de landen van herkomst.

Gezien het vorenstaande is het een goede zaak dat noch de andere elementen van het allochtonenbeleid noch de te verwachten ontwikkeling van de immigratie een wezenlijk ander beleid noodzakelijk maken dan het huidige. Ook voor het allochtonenbeleid geldt dat grote inspanningen nodig zijn zodat beperkte immigratie gewenst is, maar dan wel zo dat de integratiemogelijkheden van reeds aanwezige immigranten zo weinig mogelijk in gevaar komen. Nieuw in vergelijking met het minderhedenbeleid waarvoor 10 jaar geleden aanzetten gegeven werden, is wellicht de sterkere nadruk op integratie en dus ook op integratiemogelijkheden van nieuwe immigranten. Selectie op dit criterium komt echter evenzeer al snel in strijd met de eerdergenoemde beperkingen.

Dat ook de feitelijke veranderingen in de immigratiepatronen geen reden geven tot ingrijpende wijzigingen in het toelatingsbeleid, kan uit de volgende korte behandeling van de voornaamste categorieën immigranten blijken. Overigens wordt ook duidelijk dat soms wel accentverschuivingen gewenst zijn.

Voor staatsburgers van andere EG-lid-staten die voor het verrichten van *arbeid* hierheen komen geldt het vrije verkeer van werknemers en van diensten. Beroepsbeoefenaren die onder een vestigingsregeling vallen, kunnen zich vrij vestigen. Gezien het karakter van de regels die dit mogelijk maken, is de omvang van deze vorm van immigratie niet vatbaar voor beperking door het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Hiervoor zou ook weinig reden zijn; meestal gaat het om goed geschoolde personen en hun gezinsleden, die een Europese culturele achtergrond hebben. Nederland heeft overigens met de andere EG-lid-staten een positief (im)migratiesaldo, dat een stijgende tendens vertoont ¹⁸. Hoe de migratie van EG-burgers zich na 1992 feitelijk zal ontwikkelen, zal sterk afhangen van de economische verschuivingen die door de vol-

¹⁷] Volgens het begin 1989 ingediende ontwerp voor een nieuwe Vreemdelingenwet – Algemene herziening Vreemdelingenwet; Tweede Kamer 1988/1989, 23 018, nr. 2 – worden veel van deze regels in de wet zelf opgenomen, terwijl de mogelijkheid om ervan af te wijken wordt beperkt. Meer, van diverse kanten gevraagde zekerheid zal, praktisch onvermijdelijk, gepaard gaan met minder flexibiliteit.

¹⁸] Aldus de CBS-statistieken over de jaren 1981-1986. In de cijfers zijn ook personen met de nationaliteit van derde landen inbegrepen en zijn alle migranten ongeacht de reden van hun binnenkomst opgenomen.

toode interne markt teweeg gebracht worden. Deze zijn nu lastig voorspelbaar; zo valt bijvoorbeeld zowel de stelling te verdedigen dat bedrijven zich zullen verplaatsen naar landen met relatief lage lonen als die dat zij personeel uit die landen zullen aantrekken. In ieder geval blijft vestiging van personen uitsluitend vanwege het niveau van het sociale zekerheidsstelsel vooralsnog uitgesloten, terwijl de toelating van werkzoekenden en post-actieven en het verblijfsrecht van hen die werkloos zijn geworden, aan beperkingen onderworpen blijven.

De toelating voor het verrichten van arbeid van ingezetenen van EG-landen die niet de nationaliteit van een lid-staat bezitten, blijft ook na 1992 in beginsel ter beslissing van de nationale overheid van het land van bestemming. Om zich hier te vestigen zal van 'een wezenlijk Nederlands belang' sprake moeten zijn, terwijl ook een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) vereist blijft. Hun uitzondering van het vrije verkeer heeft uiteraard een negatief effect op het integratieperspectief van de betrokkenen, een bezwaar dat meer gewicht krijgt naarmate zij langer binnen de Gemeenschap gevestigd zijn. Bovendien zullen, als steeds meer bedrijven buiten de lid-staat van vestiging gaan werken, ondernemingen die veel vreemdelingen in dienst hebben, in een slechtere concurrentiepositie verkeren. De afzonderlijke lid-staten kunnen deze problemen niet bevredigend door eenzijdige maatregelen oplossen. Wetgeving die gelijke behandeling van 'eigen' ingezetenen met een andere nationaliteit beoogt te bevorderen, heeft buiten de landsgrenzen geen effect, en een soepeler opstelling tegenover buitenlandse bedrijven is zonder wederkerigheid ongunstig voor het eigen bedrijfsleven. Zo bezien liggen initiatieven op Europees niveau om het vrije verkeer uit te breiden tot werknemers die hier, bijvoorbeeld vijf jaar, legaal ingezetene zijn, voor de hand.

Arbeidsmigratie vanuit landen buiten de EG vertoont een stijgende tendens: terwijl in 1985 nog slechts 5528 tewerkstellingsvergunningen op grond van de WABW werden afgegeven, was dit aantal twee jaar later al tot 8332 gestegen. Voor een deel gaat het hierbij om gespecialiseerd personeel in dienst van internationale ondernemingen; weigering van toelating kan in die gevallen in strijd met 'wezenlijke Nederlandse belangen' zijn. Volgens informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat met de uitvoering van de WABW is belast, worden in toenemende mate ook (weer) vergunningen afgegeven voor werk waarvoor weinig of geen scholing vereist is. Gezien het grote aantal laag geschoolde werklozen in Nederland, onder wie relatief zeer veel allochtonen, is dit het gebied waar immigratiebeperking het meest voor de hand ligt.

Terzijde moet worden opgemerkt dat het ontwerp voor een nieuwe Vreemdelingenwet voorziet in een wijziging op verblijfsrechtelijk terrein die in het bijzonder voor arbeidsimmigranten van belang is. De mogelijkheid om na vijf jaar verblijf een vestigingsvergunning te verwerven, verdwijnt; onmiddellijk bij binnenkomst wordt een verblijfsvergunning voor onbepaalde of voor bepaalde tijd verleend. Zo'n tijdelijke vergunning zal onder meer gelden voor hen die binnenkomen voor seizoenarbeid, of arbeid die, gelet op hetgeen in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is, binnen drie jaar wordt voltooid. Verlenging ervan tot ten hoogste vijf jaar is mogelijk, maar, ceteris paribus, ontstaat er nooit recht op een vergunning voor onbepaalde tijd. Dit systeem komt tegemoet aan de eerder door de WRR bepleite snelle duidelijkheid over de verblijfsrechtelijke positie. De termijn van vijf jaar is echter zo lang dat problemen te verwachten zijn: de werkgever ziet een ervaren kracht vertrekken en – vooral – de migrant en zijn gezinsleden moeten hetgeen zij hier inmiddels hebben opgebouwd in de steek laten. Druk op het systeem die kan leiden tot het, toch maar, verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd, of tot gedoogd of illegaal verblijf, lijkt bepaald niet uitgesloten. Zulke effecten blijken zelfs al op te treden in de Bondsrepubliek Duitsland bij een maximum verblijfsduur van twee

jaar. Slechts een termijn voor seizoenarbeid in de orde van grootte van de Zwitserse (8 maanden) zou de ongewenste neveneffecten voor alle partijen kunnen beperken.

De omvang van het aantal illegalen dat in Nederland werkzaam is, is onbekend. Bij de zuidelijke lid-staten van de Europese Gemeenschap gaat het, zoals al in het vorige hoofdstuk is aangeduid, volgens schattingen om grote aantallen. Door het wegvallen van de personencontrole aan de binnengrenzen en vooral door de economische integratie zelf wordt na 1992 de kans groter dat 'doorstroming' naar noordelijker lid-staten plaatsvindt. Doordat het bij illegalen vooral om laag of ongeschoolden gaat, vormen zij in het bijzonder concurrentie voor hier legaal verblijvende allochtonen. De suggesties elders in dit rapport om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken laag geschoold personeel legaal in dienst te nemen, kunnen de problematiek wellicht verzachten. Hiernaast zal een intensieve controle op naleving van de wettelijke verbodsbepalingen – op de betekenis hiervan bij dit soort wetgeving is door de raad in zijn rapport *Rechtshandhaving* (1988) nog uitvoerig ingegaan – noodzakelijk zijn. Volgens inlichtingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het aantal veroordelingen wegens overtreding van de WABW thans zeer laag. De controle en bestraffing zullen worden vereenvoudigd als ook het voorstel uit dit rapport om, onder meer, bij het aangaan van arbeidsovereenkomsten een vorm van legitimatie voor te schrijven, wordt overgenomen.

Gezinshereniging vormt reeds geruime tijd het belangrijkste motief voor toelating van vreemdelingen tot Nederland. Hierbij gaat het zowel om gezinnen van allochtonen die ooit zelf als immigrant naar Nederland zijn gekomen, als om kinderen van deze immigranten die een huwelijkspartner uit het land van herkomst van de ouders laten overkomen. Dit laatste verschijnsel, ook wel aangeduid als gezinsvorming, doet zich thans vooral voor onder in Nederland woonachtige Turken en Marokkanen. Er is nog steeds sprake van toenemende aantallen: zo steeg de totale binnenkomst wegens gezinshereniging van 1984 tot 1986 met circa 35 procent, terwijl het aandeel van personen uit niet-EG-lid-staten hierin groeide van 77,8 tot 83,9 procent ¹⁹.

Omdat gezinshereniging zo'n belangrijk immigratiemotief vormt, zou een beperking van de mogelijkheden hiertoe tot een substantiële verlaging van het immigratieniveau kunnen leiden. Hiervoor is echter al uiteengezet dat ingrijpende wijzigingen in het beleid spoedig zouden afstuiten op de overwegingen van humanitaire aard waarop het gebaseerd is, op verplichtingen die uit diverse internationale verdragen voortvloeien en, vooral, op het negatieve effect dat zij zouden hebben op hier al aanwezige allochtonen en mede hierdoor op het integratiebeleid. Beperkingen kunnen leiden tot onrust en onzekerheid onder de betrokkenen en tot meer illegale immigratie. Ook nu al blijken veel illegale immigranten familieleden te zijn van hier legaal verblijvende vreemdelingen. Nieuwe beperkende voorwaarden (bijv. een wachttijd voor toetreding tot de arbeidsmarkt) zijn evenmin aan te bevelen; zij zouden het integratieproces van de betrokkenen bemoeilijken. Het lijkt hoe dan ook niet goed denkbaar een ingezetene van Nederland, ongeacht zijn of haar nationaliteit, het recht te ontzeggen zijn of haar (huwelijks)partner en/of minderjarige kinderen te laten overkomen. Om dezelfde redenen stuiten ook eisen die gesteld zouden worden aan de integratiemogelijkheden van de nieuwe binnenkomers op bezwaren. Het is meer in overeenstemming met de hier gehanteerde uitgangspunten om ongeschoolde partners of kinderen die in het buitenland een op de Nederlandse arbeidsbehoefte slecht aansluitende opleiding hebben genoten, van de diverse opvangfaciliteiten te doen profiteren. Hierbij dient het echter te blijven. Indien

^{19]} Dit valt af te leiden uit een, niet gepubliceerde, bewerking van het Instituut voor Rechtsociologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen van cijfers die afkomstig zijn van het ministerie van Justitie (zoals deze periodiek aan de Tweede Kamer worden aangeboden).

aanscherping van het toelatingsbeleid gewenst is, dan valt eventueel te denken aan een beperking van vestigingsfaciliteiten voor de nog niet genoemde gezinsleden, namelijk meerderjarige kinderen en anderen die ten laste van het gezinshoofd komen. De regels dienaangaande zijn reeds tamelijk stringent, maar hun toepassing kan wellicht nog preciezer.

Overigens is het, gezien het vorenstaande, niet verwonderlijk dat gezinshereniging in de afgelopen jaren in enkele opzichten ook versoepeld is, onder meer op het punt van de inkomenseis bij primaire gezinshereniging en dat van de positie van houders van een 'afhankelijke verblijfstitel' – echtgenoten, kinderen – na het wegvallen van de oorspronkelijke toelatingsgrond. Ook hoeft het geen verbazing te wekken dat de regels die in dit vlak in omringende landen gelden niet wezenlijk anders zijn dan de hier geldende.

Het Verenigd Koninkrijk hanteert toelatingsnormen die ongeveer even zwaar zijn als in Nederland (wat betreft inkomen – met uitzonderingen –, huisvesting en, voor onderdanen van niet EG-landen, wachttijd); België kent sinds 1984 voor bepaalde vormen van gezinshereniging striktere eisen. Frankrijk wijkt af door een strengere inkomenseis en door zeer gedetailleerde huisvestingseisen, maar stelt zich ruimer op tegenover landen die bij het Europees Sociaal Handvest zijn aangesloten en sommige voormalige koloniën. De Bondsrepubliek Duitsland stelt zich het meest terughoudend op door altijd voldoende inkomen te verlangen en door bij gezinsvorming (tweede generatie) 8 jaar verblijf in het land en 3 jaar huwelijksduur (!) te eisen. Deze laatste voorwaarde is door het Bundesverfassungsgericht inmiddels ongrondwettig verklaard. Indien zoals vermeld – bruikbaar vergelijkend cijfermateriaal ontbreekt – de immigratie wegens gezinshereniging hier naar verhouding hoger is, dan zal het verschil vooral verklaard moeten worden uit andere factoren, zoals een andere demografische samenstelling van de hier al verblijvende groepen, een wat afwijkend economisch en sociaal klimaat en het betrekkelijk recente karakter van de immigratie naar Nederland.

Het aantal *asielzoekers* dat naar Nederland komt, vertoont op de langere termijn een stijgende tendens, zij het dat de cijfers soms sterke fluctuaties te zien geven. Zo daalde het aantal van 13.460 in 1987 tot 7.486 in het afgelopen jaar²⁰. Het percentage negatieve beslissingen op asielverzoeken neemt voortdurend toe; in 1983 werd nog slechts in 40 procent van de gevallen afwijzend beschikt, in 1988 op bijna 80 procent. Niet meer dan ongeveer 10 procent van alle asielzoekers verkrijgt de status van vluchteling, terwijl een vrijwel gelijk gedeelte een verblijfsvergunning toegekend wordt om 'klemmende redenen van humanitaire aard'²¹.

In de grote meerderheid van de gevallen spelen, zo lijkt het, bij asielaanvragen dus andere motieven dan de erkende een belangrijke rol bij pogingen om Nederland binnen te komen. Rechterlijke uitspraken steunen de veronderstelling dat vrij vaak ten onrechte een beroep op de asielprocedure wordt gedaan. Een verklaring voor het veelvuldige gebruik van de procedures moet gezocht worden in het feit dat men zolang de procedures, met hun vele beroepsmogelijkheden, niet zijn afgerond hier kan verblijven, ook als men niet beschikt over werk, familieleden of voldoende bestaansmiddelen. Een andere verklaring ligt, vanzelfsprekend, in het feit dat de eisen om als vluchteling te worden toegelaten streng zijn: niet elke vorm van politieke onvrede met de situatie in het land van herkomst is voldoende. Slechte economische vooruitzichten, die zich

²⁰] Deze aantallen kunnen naar boven vertekend zijn doordat geen rekening is gehouden met het verschijnsel van 'dubbele asielverzoeken', aldus mondelinge informatie van het ministerie van Justitie. Dit fenomeen, dat inhoudt dat op meer dan één plaats een verzoek tot erkenning als vluchteling wordt ingediend (en dat gepaard kan gaan met een dubbele uitkering o.g.v. de ROA e.d.), is pas recent in de aandacht gekomen.

²¹] De status van asielgerechtigde ('B-status') is door een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State inmiddels de facto afgeschaft (ARRS 29 februari 1988, AB nr. 355).

in tal van Derde-Wereldlanden voordoen, worden al helemaal niet als grond voor asiel erkend. Dit neemt niet weg dat, gezien de ontwikkelingen in vele landen, in toenemende mate een combinatie van politieke en economische motieven bij de aanvraag van asielzoekers een rol zal spelen.

Hierin kan geen reden gezien worden om het recht op asiel te beperken. Het gaat hier om een fundamenteel aspect van de Nederlandse rechtsstaat. Ook recent bij andere landen waar te nemen vormen van indirecte beperking – luchtvaartmaatschappijen worden met boetes bedreigd; bij ‘kennelijk ongegronde verzoeken’ zou de asielzoeker onmiddellijk moeten worden teruggestuurd – verdienen vanuit dit oogpunt geen aanbeveling. Wel is, om verschillende redenen, versnelling van de procedures gewenst.

In de eerste plaats kan versnelling het aantal gevallen beperken waarin asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn en die niet de status van vluchteling of een verblijfsvergunning hebben gekregen, toch in Nederland kunnen blijven, bijvoorbeeld omdat zij inmiddels een partner hebben gevonden en zo om humanitaire redenen moeten worden toegelaten. De waarborgen die de asielprocedure biedt, zijn hiervoor niet bedoeld.

In de tweede plaats leiden veel asielzoekers soms jarenlang een marginaal bestaan als gevolg van maatregelen die bedoeld zijn om de gevolgen van de lange procedure te beperken, met name de regel dat de asielzoeker tijdens de loop van de procedure niet mag werken omdat dit de kans op integratie in de Nederlandse samenleving en zo het ontstaan van andere verblijfsgronden zou vergroten. De negatieve invloed hiervan op een goede integratie als de juridische status van betrokkenen naderhand stevig genoeg gebleken is, kan merkbaar blijven. Net als bij het vorige knelpunt biedt versnelling van de procedure uiteraard de beste uitkomst; het ontwerp voor een nieuwe Vreemdelingenwet beoogt hierin ook te voorzien; procedures van een jaar, en soms veel langer, zullen ook dan echter niet uitgesloten zijn. Een beperkte mogelijkheid voor asielzoekers om in afwachting van de eindbeslissing over hun asielaanvraag arbeid te mogen verrichten, zou aan de gesignaleerde problemen deels tegemoet komen. Ook in enkele andere Westeuropese landen en in Canada bestaat deze mogelijkheid, die tevens uit een oogpunt van kostenbesparing voordelen kan bieden. In hoofdstuk 1 van dit rapport is een voorstel ter zake uitgewerkt. Uiteraard is er hierbij rekening mee gehouden dat verkapte arbeidsimmigratie moet worden uitgesloten.

Een aparte categorie vormen de ‘uitgenodigde vluchtelingen’ die via bemiddeling van het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN worden toegelaten. Hun aantal bedraagt op dit moment 500 per jaar, met inbegrip van familieleden van hier reeds verblijvende vluchtelingen ongeveer 800. Hoewel het hier om een groep gaat waarvan beperking in omvang eenvoudig mogelijk zou zijn – het gaat om een ‘extra’ quotum buiten de gewone procedures van de Vreemdelingenwet om – ligt deze niet voor de hand. Juist bij deze vluchtelingen gaat het immers om personen voor wie de onmogelijkheid om naar hun land van herkomst terug te keren onomstotelijk is vastgesteld. Indien tot uitbreiding van deze groep besloten zou worden, zou er wel, meer nog dan nu, gebruik gemaakt kunnen worden van de voor deze bijzondere categorie bestaande mogelijkheid om rekening te houden met de kans die zij, gezien hun achtergrond, hebben om te slagen in de Nederlandse samenleving.

Als gezegd, zal de Europese integratie in toenemende mate gevolgen hebben voor het vreemdelingenbeleid van de lid-staten. Op korte termijn is het vooral de voorgenomen afschaffing van de personencontrole van de binnengrenzen – in 1990 voor de vijf partners in het Schengen-akkoord en in 1993 voor het hele EG-gebied – die de aandacht vraagt. De mogelijkheden voor nationale overheden om rechtstreeks de toegang van vreemdelingen tot het eigen territorium te beïnvloeden, worden hierdoor verkleind. Voor wat betreft onderdanen van EG-lid-staten is dit een logisch uitvloeisel van het vrije personenverkeer, maar

waar het gaat om vreemdelingen uit derde landen wordt compensatie nodig geacht. Het is uiteraard praktisch onmogelijk om de controle aan de binnengrenzen tot deze groep te beperken, en het argument dat ook nu al, mede door Benelux-afspraken, veel grensverkeer ongecontroleerd plaatsvindt legt kennelijk onvoldoende gewicht in de schaal.

De compenserende maatregelen die worden nagestreefd zijn van tweeërlei aard. De Schengen-partners (de Bondsrepubliek, Frankrijk en de Benelux), voor wie het vraagstuk het meest actueel is, streven ernaar de controle te verplaatsen naar de buitengrenzen. Aan de hand van in een aanvullende overeenkomst vast te leggen gemeenschappelijke voorwaarden zal daar worden beslist over toegang voor kort verblijf (maximaal drie maanden), die dan voor het hele gebied zal gelden. De toelating voor het verrichten van arbeid en voor gezinshereniging zal een zaak van nationale voorschriften blijven. In deze gevallen zal de betrokkene aan de buitengrens moeten aantonen dat de vereiste toestemming van het land van bestemming verkregen is. In het tweede geval is het denkbaar dat op termijn met de eisen voor toelating voor kort verblijf wordt volstaan, waarna in het bestemmingsland verdere afhandeling zou moeten volgen. Op het punt van asiolverlening ten slotte richt men zich op afspraken over de vraag welk land het verzoek dient te behandelen; de gedachten gaan hierbij uit naar het land van eerste binnenkomst.

Op langere termijn, wanneer de Europese integratie verder voortschrijdt, zal een verdere harmonisatie van het vreemdelingenbeleid noodzakelijk zijn. Het is bijvoorbeeld niet goed voorstelbaar dat de lid-staten tot in lengte van dagen vrij over tewerkstellingsvergunningen van personen uit derde landen zullen kunnen blijven beslissen. Harmonisatie van de nationale regels inzake gezinshereniging vormt nu al een punt van overweging. Het is overigens opvallend dat de discussie ter zake zich in hoofdzaak op intergouvernamenteel niveau afspeelt. Initiatieven van de Europese Commissie op dit vlak zijn tot nog toe weinig succesvol geweest. Vermoedelijk speelt het feit dat het vreemdelingenbeleid traditioneel bij uitstek een exponent van nationale soevereiniteit is, hierbij een belangrijke rol.

Een tweede compenserende maatregel ligt in de sfeer van het binnenlands toezicht op vreemdelingen. Dit hangt samen met het verband dat door sommige lid-staten wordt gelegd tussen het vreemdelingenbeleid en het beleid ter bestrijding van internationale criminaliteit. De noodzaak tot betere criminaliteitsbestrijding en bestrijding van illegale immigratie zou tot intensivering van het toezicht moeten leiden. In Nederland zou een legitimatie- of identificatieplicht het wegvallen van grenscontroles moeten ondervangen. Een dergelijke verplichting is de laatste jaren in verschillende varianten, ook los van het vreemdelingentoezicht, in discussie geweest. Zo werd in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II de invoering van een algemene identificatieplicht aangekondigd in het kader van de fraudebestrijding en bij de criminaliteitsbestrijding in het algemeen (in die gevallen waarin opsporingsambtenaren de bevoegdheid hebben iemand naar zijn of haar naam te vragen). Hiernaast is onder meer sprake van verschillende vormen van een partiële identificatieplicht, onder meer voor voetbalvandalen. Al deze vormen zijn op vrij grote weerstand gestuit. Op dit moment richten de plannen zich vooral op een algemene identificatieplicht met het oog op het vreemdelingentoezicht²². Artikel 19 van de Vreemdelingenwet bevat nu al een identificatieplicht voor vreemdelingen, maar de toezichthoudende ambtenaren kunnen deze pas effectueren als redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij met een vreemdeling te maken hebben; volgens de jurisprudentie kunnen zij zo'n vermoeden niet uitsluitend baseren op het uiterlijk van de betrokkene.

Dit laatste impliceert dat vreemdelingen zich veelal aan controle kunnen onttrekken door te stellen dat zij Nederlander zijn. Een algemene identificatie-

^{22]} Zie J. Naeyé, 'Legitimatieplicht voor gekleurde Nederlanders?'; *Nederlands Juristenblad*, 1988, afl. 33, blz. 1193 e.v.

plicht in dit soort situaties zou deze mogelijkheid beëindigen. In de Notitie Identificatieplicht van juni 1988 wordt invoering ervan wenselijk genoemd, en blijkens de behandeling van de notitie in de Tweede Kamer in januari 1989 valt hiervoor een Kamermeerderheid te verwachten²³. Sommigen zullen als het voornaamste effect van deze maatregel verwachten dat de controles zich zullen toespitsen op personen met een buitenlands uiterlijk, omdat hun mondelinge verweer dat zij Nederlander zijn, onvoldoende zal zijn. In ieder geval zal de integratie van legale vreemdelingen en allochtone Nederlanders er niet door bevorderd worden. Als er omstandigheden zijn waaronder een legitimatie- of identificatieplicht gewenst is, dan valt veeleer te denken aan situaties waarin een beroep wordt gedaan op diensten van de (semi-)overheid waarop illegale vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken en bij de aanvaarding van werk. Het gaat er dan om vast te stellen of de aanspraken terecht zijn, respectievelijk om de controle op werk door illegalen te vereenvoudigen. De legitimatieplicht functioneert zo als hulpmiddel voor uitvoerende en controlerende functionarissen bij het streven overtreding van rechtsregels op de betrokken terreinen te beperken. Hierbij moet er wel voor worden gewaakt dat de categorie van de 'gedoogden' – personen die een negatieve beslissing op een verzoek tot verblijf hebben ontvangen maar (nog) niet zijn uitgezet – slachtoffer van deze controle wordt. Evenzeer moet vermeden worden dat tegenover illegalen 'uitzetting wordt vervangen door uithongering'; het sluitstuk op een goede controle is juist een consequent uitzettingsbeleid.

3.3 Rechtspositie en naturalisatie

Sommige algemene regels kunnen allochtonen in een relatief ongunstige positie brengen doordat zij onvoldoende rekening houden met bijzondere omstandigheden van de betrokkenen. Algemene regels die gericht zijn op het verminderen van maatschappelijke achterstanden kunnen om dezelfde reden bij allochtonen minder effect sorteren. Een groot deel van dit rapport is gewijd aan het zoeken van mogelijkheden om de verschillen die zo ontstaan, te compenseren.

Hiernaast geldt voor een aanzienlijk deel van de allochtonen, namelijk de vreemdelingen onder hen, dat zij zich ook formeel in een ongunstiger rechtspositie bevinden dan andere ingezetenen. Niet alleen in de vreemdelingenwetgeving maar ook op diverse plaatsen daarbuiten maakt de wetgeving onderscheid tussen Nederlanders en niet-Nederlanders, ook als deze laatsten al lange tijd ingezetenen van dit land zijn. Ten slotte is het ook bij de uitvoering van wetgeving, bij nader overheidshandelen en in het privaatrechtelijke rechtsverkeer niet uitgesloten dat gemis van de Nederlandse nationaliteit, hoe lang men hier ook verblijft, tot een ongelijke behandeling leidt. Sinds 1979 heeft deze problematiek vrij uitvoerig aandacht gekregen. De WRR stelde in zijn rapport *Etnische minderheden* (1979) vast dat de rechtspositie van de vreemdelingen onder met name buitenlandse werknemers van mediterrane herkomst nog in sterke mate beheerst wordt door de veronderstelde tijdelijkheid van hun verblijf. Hoewel het verbeteren van deze rechtspositie de sociale achterstand op zichzelf niet zou doen verdwijnen, werd het wel als een noodzakelijke voorwaarde daartoe aangemerkt²⁴. De *Minderhedennota* onderschreef vier jaar later het negatieve effect van een achterblijvende rechtspositie. Het werd onaanvaardbaar genoemd dat onze samenleving nog na een reeks van jaren grote groepen ingezetenen zou omvatten, van wie de rechtspositie in vergelijking met andere groepen ingezetenen sterk zou achterblijven²⁵.

²³] Notitie Identificatieplicht; Tweede Kamer 1987-1988, 20 612, nr. 2; Volkskrant 31 januari 1989.

²⁴] *Etnische minderheden*, op. cit., blz. XXVIII.

²⁵] *Minderhedennota*, op. cit., blz. 92.

Over de te treffen maatregelen liepen de meningen uiteen. De raad pleitte voor een praktisch onaantastbaar verblijfsrecht binnen een periode van vijf jaar legaal hoofdverblijf in Nederland en voor, uiteindelijk, de invoering van kiesrecht op alle niveaus voor hier duurzaam gevestigde vreemdelingen. Voor het probleem van de wetsbepalingen die expliciet of impliciet discriminerend werken tegenover niet-Nederlanders, werden drie oplossingen genoemd: aanpassing van afzonderlijke bepalingen, naturalisatie en een Wet gelijke behandeling vreemdelingen in de geest van de 'Faciliteitenwet Molukkers'²⁶. Een dergelijke wet zou voor hier duurzaam gevestigde vreemdelingen verschillen in rechtspositie moeten opheffen, op een aantal onvermijdelijke, op een 'negatieve lijst' te expliciteren uitzonderingen na. Bevordering van naturalisatie en een Wet gelijke behandeling werden naast elkaar aanbevolen; snelle verwerving van het Nederlanderschap zou in sommige gevallen voor de betrokkenen bezwaarlijk kunnen zijn²⁷.

De regering heeft een Wet gelijke behandeling vreemdelingen steeds afgewezen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Minderhedennota werd tegen overneming van het model van een faciliteitenwet de bijzondere positie van de Molukkers als argument aangevoerd: zij zijn oud-Nederlanders en omdat zij soms gewild staatloos zijn is een alternatief voor het 'opdringen van het Nederlanderschap' gewenst²⁸. Ook een minder specifieke wet inzake de gelijke behandeling van hier te lande verblijvende vreemdelingen werd negatief beoordeeld. Als redenen werden hier genoemd dat beter per wet/regel kon worden nagegaan of onderscheid nog te rechtvaardigen was, dat zo'n wet voor velen een sprong in het duister zou betekenen en dat de geneigdheid om als consequentie van een langdurig verblijf in Nederland te kiezen voor naturalisatie erdoor zou kunnen afnemen, zodat het effect averechts zou zijn²⁹. Een aanpak 'wet voor wet' was uiteindelijk hetgeen waartoe, overeenkomstig een motie Buikema/Wiebenga, werd besloten³⁰. Sindsdien wordt in de jaarlijkse Actieprogramma's minderhedenbeleid een overzicht gegeven van de relevante verschillen en van de stand van zaken op het punt van de wijziging ervan. Op een aantal onderdelen is van gelijke berechtiging overigens afgezien: invoering van kiesrecht anders dan voor gemeenteraden is bij de grondwetherziening uitdrukkelijk niet als mogelijkheid ingevoerd, en verblijfsbeëindiging, hoezeer na langere tijd ook beperkt, wordt ook in het recente ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet niet uitgesloten.

De gekozen pragmatische benadering zou worden gecombineerd met een ruimhartig naturalisatiebeleid. Dit laatste werd bij een restrictief toelatingsbeleid noodzakelijk geoordeeld. Het indertijd nog aanhangige ontwerp van een 'Rijks-wet op het Nederlanderschap' zou een soepeler verwerving van het Nederlanderschap mogelijk maken.

Inmiddels is het aantal plaatsen waar de formele wetgeving onderscheid maakt op grond van nationaliteit beperkt; waar zulke verschillen nog resteren is meestal sprake van gemotiveerde uitzonderingen of van een onderscheid dat niet van wezenlijk belang is. Het aantal naturalisaties is verder, na inwerking-treding op 1 januari 1985 van de zojuist genoemde wet, belangrijk toegenomen. Voegt men hierbij dat het 'corrigeren' van indirect discriminerende bepalingen in feite slechts mogelijk is door min of meer fundamentele wijziging van de betrokken wetgeving, dan is er thans op het eerste gezicht weinig reden meer voor een Wet gelijke behandeling.

Toch kan zo'n wet ook nu nog een belangrijke functie vervullen, waarvan de precieze omvang uiteraard afhangt van de elementen die zij bevat. Een enkele

²⁶] Wet betreffende de positie van Molukkers; Wet van 9 september 1976, Stb. 468.

²⁷] Etnische minderheden, op. cit., blz. XXVIII - XXX.

²⁸] Tweede Kamer 1983/1984, 16 102, nr. 29, blz. 63.

²⁹] Zie voor een uitgebreider overzicht: *Gelijk geregeld*; Ars Aequi, Libri, Nijmegen, 1984, blz. 30 e.v.

³⁰] Motie Buikema/Wiebenga; Tweede Kamer 1983/1984, 16 102, nr. 54.

- jaren geleden uit particulier initiatief voortgekomen ontwerp voor een Wet gelijke behandeling immigranten bevatte als belangrijke onderdelen:
- een, in beginsel, onaantastbaar verblijfsrecht voor immigranten die hier vijf jaar rechtmatig hun hoofdverblijf hebben gehad en na een kortere periode (bijv. één jaar) voor hun partners en gezinsleden;
 - een verbod van ongelijke behandeling van bedoelde immigranten bij overheidshandelen en in het privaatrechtelijke rechtsverkeer³¹.

Het eerste onderdeel spreekt voor zichzelf, het tweede verzekert dat niet alleen in de formele wetgeving, maar ook in uitvoeringsvoorschriften, in regelgeving van andere overheden dan het rijk en bij ander optreden door overheid en particulieren gelijkheid het uitgangspunt moet zijn. Het, desbetreffende verbod is ondanks de reeds bestaande mogelijkheden tot ingrijpen door de rechter wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel of overtreding van het strafrechtelijk discriminatieverbod wegens ras (art. 429 quater W.v.Sr) bepaald niet overbodig. Een expliciet verbod op ongelijke behandeling wegens nationaliteit – afgezien van vanzelfsprekende verschillen in het kader van het vreemdelingenrecht en dergelijke – zal in ieder geval optreden hiertegen sterk vereenvoudigen. Verder is niet zonder belang dat, zoals in het voorstel is voorzien, bij privaatrechtelijke conflicten de burgerlijke rechter kan worden benaderd; de vreemdeling kan hierdoor zelfstandig zijn of haar recht halen, en het conflict kan uit de strafrechtelijke sfeer blijven.

De formele consequenties van een Wet gelijke behandeling vreemdelingen kunnen grote betekenis hebben, maar haar voornaamste belang zal in de indirecte sfeer liggen. Het feit dat de overheid aldus kenbaar maakt hier langdurig gevestigde personen, ook als zij de Nederlandse nationaliteit (nog) niet bezitten, in beginsel als gelijkwaardige burgers te beschouwen, zal op zichzelf hun integratiemogelijkheden gunstig beïnvloeden en anderen kunnen stimuleren die gelijkwaardigheid als uitgangspunt aan te houden. Naturalisatie biedt ook nu nog geen volwaardig alternatief. Sommige immigranten zijn aan een keuze voor het Nederlanderschap na vijf jaar nog niet toe, bij anderen heeft naturalisatie te vergaande consequenties voor de relatie met hun land van herkomst. Ook zal hierna nog blijken dat door praktische problemen niet door ieder die dit wil, na vijf jaar de Nederlandse nationaliteit even vlot te verwerven is. Overigens is inmiddels duidelijk geworden dat aan het bezwaar dat een Wet gelijke behandeling de animo tot naturalisatie zou doen afnemen, niet zwaar moet worden getild: de Faciliteitenwet Molukkers is juist gevolgd door een toename van het aantal naturalisaties. Het aantrekkende effect op potentiële immigranten dat volgens sommigen zou optreden, moet evenmin overdreven worden. Voor slechts weinigen zal het vooruitzicht van een sterke rechtspositie na een aantal jaren de keuze van een migratieland doorslaggevend beïnvloeden.

Alles bijeen lijken de voordelen van een Wet gelijke behandeling ook nu de bezwaren ruimschoots te overschaduwen. De precieze uitwerking van het principe blijft hier korthedshalve buiten beschouwing. Het eerder genoemde voorstel verbindt de gelijke behandeling aan een, op verzoek, door de minister van Justitie te verlenen 'gelijkstellingsverklaring'. De weigerings- en intrekkinggronden van zo'n verklaring, de rechtsgevolgen van overtreding van de verbodsbepalingen, de uitzonderingen op het gelijkheidsbeginsel (kiesrecht, dienstplicht), enzovoort zijn uiteraard voor discussie vatbaar.

Zoals bleek, kan men naturalisatie als het middel bij uitstek beschouwen om gelijke behandeling te verzekeren en is het mogelijk een Wet gelijke behandeling te zien als een factor die de animo om van nationaliteit te veranderen kan verkleinen. Hier tegenover staat de visie die een Wet gelijke behandeling – nog

³¹] Gelijk geregeld, op. cit., blz. 17 e.v.

afgezien van de principiële aspecten ervan – aanmerkt als een middel dat psychologische drempels voor naturalisatie kan verlagen en dat in elk geval gewenst is voor degenen voor wie naturalisatie (nog) bezwaarlijk is. In beide opvattingen past een naturalisatiebeleid dat verwerving van het Nederlander-schap niet moeilijker maakt dan strikt noodzakelijk is.

De nieuwe Wet op het Nederlanderschap (WoN) heeft er inderdaad toe geleid dat de verwerving van de Nederlandse nationaliteit in een aantal opzichten eenvoudiger is geworden. Van meer algemeen belang is dat naturalisatie bij wet als normale procedure vervangen is door naturalisatie bij Koninklijk Besluit; bovendien is de verlening van het Nederlanderschap nu als een, voorwaardelijk, recht geformuleerd, waar het tevoren meer als een gunst werd beschouwd. De materiële eisen voor naturalisatie in verband met langdurig verblijf (ten minste 5 jaar) in Nederland zijn niet wezenlijk veranderd. Aan het nu in de wet vastgelegde vereiste van inburgering werd en wordt geacht te zijn voldaan als er sprake is van een redelijke beheersing van het Nederlands; voor ouderen zijn uitzonderingen mogelijk. Het streven dubbele nationaliteit zoveel mogelijk tegen te gaan, waartoe de overheid krachtens het Verdrag van Straatsburg verplicht is, komt nu tot uiting in de wettelijke eis dat de verzoeker 'het mogelijke' moet hebben gedaan om de oorspronkelijke nationaliteit te verliezen³². De toevoeging 'tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd' opent echter de mogelijkheid om ook verzoekers uit landen waar afstand van nationaliteit niet tot de praktische mogelijkheden behoort, het Nederlanderschap te verlenen. Voor het nageslacht van immigranten is in het bijzonder de mogelijkheid van belang om, door het afleggen van de enkele verklaring dat men dit wenst, (tussen het 18e en het 25e levensjaar) Nederlander te worden. Hierbij wordt wel vereist dat de betrokkene hier geboren is en sinds de geboorte hier heeft gewoond; een eventuele dubbele nationaliteit is hierbij echter geen beletsel. De verkrijging van het Nederlanderschap van rechtswege door de derde generatie, die aanvankelijk ook in een dergelijk optierecht zou worden omgezet, is gehandhaafd (ondanks bezwaren van Molukse zijde tegen een dergelijke automatische 'opheffing' van de staatloosheid).

De invloed van de nieuwe wetgeving op de verwerving van het Nederlanderschap door vreemdelingen is niet te meten. Een begin van dit jaar door het ministerie van Justitie ingesteld onderzoek naar de motieven voor (niet-)naturalisatie, kan de achtergronden van de uit tabel 3.1 blijkende stijging wellicht verduidelijken.

De toename van het aantal naturalisaties is, vooral bij Turken en Marokkanen, frappant. Ook na het vervallen van artikel 27, tweede lid, is het aantal bij deze groepen in 1988 verschillende malen groter dan in 1984. Relatief is de stijging uiteraard kleiner, maar de animo voor de Nederlandse nationaliteit is toch onmiskenbaar gegroeid. De daling in 1988 zal vooral het, tijdelijke, gevolg zijn van het feit dat het 'inhaaleffect' van de nieuwe WoN is uitgewerkt en van het vervullen van enkele optiemogelijkheden waarin de wet tot 1 januari 1988 voorzag. Tegelijk groeit de laatste jaren het verschil tussen het migratiesaldo en het aantal naturalisaties weer – vergelijk de tabellen 2.4 en 2.5 –, zodat mag worden aangenomen dat het aantal hier permanent gevestigde personen zonder Nederlandse nationaliteit toch toeneemt. Als men aanneemt dat de meeste recent aangekomen Turken en Marokkanen hier willen blijven, dan zou de komende jaren alleen al om het aantal vreemdelingen onder deze groepen niet te laten stijgen, naturalisatie op veel grotere schaal dan nu moeten plaatsvinden.

Een maatregel die hier zeker substantieel aan kan bijdragen is een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van de betrokken afdeling van het departe-

³²] Artikel 9, eerste lid, onder b. WoN.

Tabel 3.1 In Nederland woonachtige personen die, anders dan door geboorte, het Nederlanderschap hebben verkregen naar voorgaand land van nationaliteit en naar jaar

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Totaal	14.020	19.200	19.660	19.720	11.370	13.170	34.670	18.760	19.260	9.020
waarvan										
E.G.	2.990	2.840	3.030	3.580	2.470	3.250	12.750	6.340	7.460	1.510
waaronder										
BRD	1.370	1.280	1.220	1.430	1.010	1.370	4.990	1.860	2.010	270
VK	630	650	830	870	600	770	3.140	1.850	2.210	850
Turkije	100	130	250	300	160	310	2.220	1.480	1.410	820
Marokko	80	150	150	180	130	220	1.610	1.480	1.440	1.190
Suriname	3.500	10.040	9.770	8.340	3.560	2.980	3.330	1.270	1.340	820

Bron: CBS.

Tbelichting:

1. Voor wat betreft EG: sinds 1981 inclusief Griekenland. Sinds 1986 inclusief Spanje en Portugal. Afgerond op tientallen.
2. De piek in de jaren 1981-1983 is voornamelijk het gevolg van het grote aantal Surinamers dat zich liet naturaliseren.
3. De piek direct na inwerkingtreding van de nieuwe Wet op het Nederlanderschap (1985 en in mindere mate 1986 en 1987) is in hoofdzaak terug te voeren op gebruik van het (per 1-1-1988) vervallen optierecht voor kinderen jonger dan 21 jaar van vrouwen met de Nederlandse nationaliteit (art. 27, tweede lid).

ment van Justitie. Begin 1988 was de gemiddelde behandelingsduur voor naturalisatieverzoeken bijna twee jaar. Begin oktober van dat jaar is weliswaar beslist dat de bezetting van de afdeling tot en met 1989 verdubbeld zal worden, maar hiermee wordt voorlopig niet meer beoogd dan het wegwerken van bestaande achterstanden. Een reductie van de behandelingstijd tot een jaar, zoals de staatssecretaris gewenst acht, lijkt niet waarschijnlijk³³. Het capaciteitsprobleem zal groter worden als de al in zijn rapport *Etnische minderheden* (1979) door de raad bepleite voorlichting over de naturalisatiemogelijkheden ter hand genomen wordt en als een Wet gelijke behandeling tot stand zou komen (het 'Faciliteitenweteffect').

Voor een verdere versoepeling van de wettelijke voorwaarden voor verkrijging van het Nederlanderschap bestaat bij de nieuwe WoN weinig reden. Wellicht zou het optierecht voor de tweede generatie (art. 6, eerste lid, onder a.) uitgebreid kunnen worden tot degenen die hier niet zijn geboren maar wel het grootste deel van hun jeugd hebben doorgebracht (vgl. de terugkeeroptie in het ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet voor jeugdige remigranten die hier vanaf hun vierde levensjaar ten minste 10 jaar verbleven hebben). Een recent onderzoek heeft uitgewezen dat, over het geheel bezien, de eis van redelijke kennis van de Nederlandse taal – als bewijs van inburgering in de Nederlandse samenleving; artikel 8, eerste lid, onder d, WoN –, in de praktijk meer belemmerend werkt³⁴. Ook het naturalisatiebedrag dat onlangs van f300 tot f400 verhoogd is en dat men – het moet vooruit betaald worden – ongeacht de beslissing op het verzoek niet terugkrijgt, kan een negatief effect hebben.

Ten slotte moet gewezen worden op de eis dat een verzoeker het mogelijke moet hebben gedaan om zijn (eventuele) andere nationaliteit te verliezen, dan wel

^{33]} Tweede Kamer 1987/1988, Aanhangsel Handelingen, nr. 323.

^{34]} Eric Heijs, *Selectie bij naturalisatie: de rol van taalkennis als eis voor het Nederlanderschap*; Katholieke Universiteit Nijmegen, 1988 (afstudeerscriptie).

bereid moet zijn om dit na naturalisatie te doen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd (art. 9, eerste lid, onder b, WoN). Dezelfde gedachte ligt ten grondslag aan het Verdrag van Straatsburg van 6 mei 1963 betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit³⁵. Voor verzoekers uit sommige mediterrane landen kan de eis hun 'oude' nationaliteit op te geven problemen opleveren: zo kan in Marokko geen afstand van nationaliteit worden gedaan, terwijl het Turkse recht voor vreemdelingen onder meer de mogelijkheid beperkt om daar onroerend goed in eigendom te hebben. Waar het gaat om verwerving van het Nederlanderschap kan een ruimhartige toepassing van artikel 9 aan werkelijk zwaarwegende bezwaren tegemoet komen, en, voor zover bekend, gebeurt dit in de praktijk ook goeddeels. Zeker zolang het 'alternatief' van een Wet gelijke behandeling ontbreekt, verdient een opstelling aanbeveling waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met juridische en emotionele overwegingen om de eerste nationaliteit (nog) niet los te laten.

3.4 Remigratiebeleid

Het huidige minderhedenbeleid is ontwikkeld vanuit het besef dat rekening gehouden moest worden met de mogelijkheid van een langdurig verblijf van de etnische minderheden in Nederland. Bevordering van de kwaliteit van dit verblijf werd vooropgesteld. Een actief beleid ter bevordering van terugkeer naar het land van herkomst werd hiermee niet verenigbaar geacht. Remigratiebeleid diende uitdrukkelijk een aanvullend karakter te hebben. 'Het (...) schiept de mogelijkheden voor die leden van minderheden die niet in Nederland willen of kunnen blijven. De regering is van mening dat de beslissing om in Nederland te blijven of naar het land van herkomst terug te keren, een vrijwillige en persoonlijke beslissing moet zijn'³⁶. Beperking van minderheidsgroepen is dus, anders dan bij het restrictieve toelatingsbeleid dat als voorwaarde voor een succesvol minderhedenbeleid werd genoemd, uitdrukkelijk geen doelstelling van het remigratiebeleid. Iedere schijn van pressie van overheidswege wordt vermeden; het gaat er slechts om voor degene die uit vrije beweging te kennen geeft terug te willen keren, een aantal hinderpalen weg te nemen.

In bescheiden mate was al voor het verschijnen van de Minderhedennota sprake van remigratiefaciliteiten. Reeds in de jaren zeventig was voor buitenlandse werknemers uit de wervingslanden het Terugkeerprojectenprogramma (TPP) opgezet, terwijl met ingang van 1 juni 1980 voor inwoners van Nederland die naar Suriname wilden terugkeren, een stelsel van voorzieningen was gecreëerd met onder meer een 'basisfaciliteit' in de vorm van een vergoeding van overtochtkosten en een uitkering ter overbrugging van de kosten van levensonderhoud tijdens de eerste drie maanden na vertrek. Ten slotte konden remigranten in bepaalde gevallen gebruik maken van de Emigratie-bijslagregeling 1982, die aan alle inwoners die (r)emigreren naar een land buiten Europa onder vrij stringente voorwaarden een bescheiden financiële tegemoetkoming in het vooruitzicht stelt³⁷.

De Minderhedennota kondigde beëindiging van het TPP aan, onder meer omdat dit programma te duur en te selectief zou zijn. Anderzijds zou de basisfaciliteit ook worden opengesteld voor, in ieder geval, mediterrane buitenlandse werknemers (uitgezonderd onderdanen van EG-lid-staten), vluchtelingen en asielgerechtigden. Verder werd mededeling gedaan van onderzoek door de Sociale Verzekeringsraad naar mogelijke remigratiebelemmerende bepalingen in het sociale zekerheidsstelsel en naar de mogelijkheid remigratie te bevorderen door terugkeer toe te staan met behoud van uitkering of met terug-

³⁵] Verdrag in het kader van de Raad van Europa, Trb. 1964, 4.

³⁶] Minderhedennota, op. cit., blz. 155.

³⁷] Zie uitvoeriger: Minderhedennota, op. cit., blz. 156 e.v.

betaling van betaalde premies. Het SVR-advies (maart 1984) leidde tot de conclusie dat zonder principiële wijzigingen van het sociale zekerheidsstelsel slechts voor werklozen vanaf 57½ jaar en voor blijvend volledig arbeidsongeschikten oplossingen voor remigratiebelemmeringen te vinden zouden zijn (d.w.z. dat uitkeringen een exporteerbaar karakter gegeven zou kunnen worden)³⁸. Er zou derhalve om voor oudere uitkeringsgerechtigden remigratie tot een reëel alternatief te maken, zonder het uitgangspunt van voldoende middelen van bestaan los te laten, een voorziening buiten het sociale zekerheidsstelsel gecreëerd moeten worden. De Experimentele Remigratieregeling 1985, die met ingang van 15 november 1985 in werking trad, gaf zo'n voorziening³⁹; tegelijk werd de naar doelgroepen uitgebreide basisregeling, de Basisremigratiesubsidieregeling 1985 van kracht⁴⁰. Het experimentele karakter van de eerstgenoemde regeling hield verband met onzekerheid over de juiste leeftijdsgrens, de meest wenselijke ondersteuningsvorm en het aantal gebruikers, aldus de Beleidsnotitie Remigratie, waarin de plannen werden gepresenteerd⁴¹. Mede hierom kreeg de regeling een werkingsduur van één jaar; later heeft in twee stappen verlenging tot maart 1988 plaatsgevonden.

Het vanaf 15 november 1985 geldende stelsel kwam in hoofdlijnen op het volgende neer.

Een basissubsidie (vergoeding in de kosten van vervoer van personen en bagage en een overbruggingsuitkering met het oog op de voorziening in levensonderhoud gedurende drie maanden) kon worden toegekend aan remigranten en hun gezinsleden in geval van remigratie naar Kaap Verdië, Marokko, Tunesië, Turkije, Joegoslavië, Suriname en de Nederlandse Antillen en aan (re)migrerende vluchtelingen en asielzoekers. Behalve dat een rechtmatig (hoofd)verblijf in Nederland onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag tot subsidie werd geëist, diende onder meer aannemelijk te worden gemaakt dat in het land van bestemming over voldoende middelen van bestaan zou kunnen worden beschikt.

Voor een (periodieke) remigratie-uitkering kwamen in aanmerking personen met de nationaliteit van Kaap Verdië, Marokko, Tunesië, Turkije, Joegoslavië en Suriname in geval van remigratie naar hun land van herkomst, en vluchtelingen en asielgerechtigden. De belangrijkste toekenningsvoorwaarden waren een leeftijd van ten minste 55 en ten hoogste 65 jaar, en, onmiddellijk aan de aanvraag voorafgaand, een rechtmatig (hoofd)verblijf in Nederland gedurende ten minste 5 jaar en ontvangst van een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid gedurende ten minste 6 maanden. De hoogte van de uitkering was afgestemd op de noodzakelijke kosten van bestaan in het bestemmingsland en varieerde derhalve per land en afhankelijk van de gezinssamenstelling. De ingangsdatum was bepaald op drie maanden na aankomst, dus aansluitend op de looptijd van de basisuitkering; vanaf het 65ste jaar kreeg de uitkering het karakter van aanvulling op in Nederland opgebouwde pensioenrechten. Overigens zou het gebruik van de regeling afstand van recht op Nederlandse uitkeringen inhouden, inclusief kinderbijslag.

Het effect van beide regelingen is vanaf hun inwerkingtreding vrij nauwlettend gevolgd; naar het gebruik van de experimentele regeling door de voornaamste doelgroepen ervan, Turken en Marokkanen, is in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door de Stichting Ipso Facto een evaluatie-onderzoek uitgevoerd, waaraan het volgende overzicht van het totale gebruik van de regelingen kan worden ontleend⁴².

³⁸] Het SVR-advies is niet gepubliceerd. De voornaamste conclusies zijn weergegeven in Beleidsnotitie Remigratie.

³⁹] Koninklijk Besluit van 5 november 1985, Stb. 595.

⁴⁰] Koninklijk Besluit van 5 november 1985, Stb. 596.

⁴¹] Beleidsnotitie Remigratie, Tweede Kamer 1984/1985, 19 939, nr. 2.

⁴²] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie-onderzoek experimentele remigratieregeling*; 's-Gravenhage, 1987, blz. 106.

Tabel 3.2 Remigratie met gebruik van Basisregeling (BR) en Experimentele Remigratieregeling (ER), 15 november 1985 tot en met 31 juli 1987, in units^{a)}

Bestemmingsland	Aanvragen			Geremigreerd ^{b)}		
	BR	ER	TOT ^{c)}	BR	ER	TOT
Suriname	545	13	558	183	8	191
Antillen	294	7	301	98	2	100
Turkije	1174	757	1931	796	363	1159
Marokko	83	305	388	35	145	180
Tunesië	7	4	11	4	1	5
Kaap Verdië	10	9	19	4	1	5
Joegoslavië	61	22	83	43	14	57
Vluchtelingen	141	11	152	110	7	117
Totaal	2315	1128	3443	1273	541	1814

- De gemiddelde omvang van een unit (= alleenstaande of gezin) bedroeg ongeveer 2 personen;
- Het verschil met het aantal aanvragen is te verklaren uit de aanvragen die tussentijds worden ingetrokken (313 = ± 9%), zijn afgewezen (389 = ± 11%) of nog in behandeling waren (927 = ± 27%).
- Het gebruik van de ER direct aansluitend op dat van de BR was mogelijk. Uit de cijfers kan worden afgeleid dat een correctie voor dubbeltellingen heeft plaats gevonden.

Van de voor toepassing van de experimentele regeling in aanmerking komende Turken en Marokkanen – te zamen 90 procent van de doelgroep – bleek 80 procent, respectievelijk 44 procent er daadwerkelijk gebruik van te maken ⁴³. Onderzoek naar de achtergronden en motieven van de vertrekkers wees op een geringe mate van integratie in Nederland, weinig perspectieven bij voortgezet verblijf en vooral op persoonlijke redenen voor terugkeer (heimwee, langdurige werkloosheid, familiehereniging, klimaat); de regeling zelf bleek echter geen motief voor terugkeer. Omdat ook een, zeer summiere, peiling onder remigranten een grote tevredenheid met hun nieuwe bestaan uitwees, concludeerde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn nota Voortzetting Remigratiebeleid (september 1987) dat de regeling duidelijk in een behoefte voorziet en aan haar doel beantwoordt ⁴⁴. Een zelfde conclusie werd getrokken ten aanzien van de basisregeling. Hier bleek het aantal niet-uitkeringstrekkers slechts 7 procent te zijn; het opbouwen van een financiële buffer om de terugtocht en het eerste verblijf erna te financieren, was voor de meesten zonder subsidie niet mogelijk en deze laatste vervulde derhalve de functie een hinderpaal weg te nemen.

Het besluit om op de ingeslagen weg voort te gaan, lag zo bezien voor de hand. Onder handhaving van de Basisremigratiesubsidieregeling is de Remigratieregeling van de kwalificatie 'experimenteel' ontdaan en is de beperkte werkingsduur geschrapt ⁴⁵. Voorts werd besloten de leeftijdsgrens van 55 jaar te verlagen tot 50, de bovengrens van 65 jaar te laten vallen en is de doelgroep van beide regelingen uitgebreid met Grieken, Portugezen en Spanjaarden voor de periode waarin voor hen het vrij verkeer van werknemers binnen de EG nog niet geldt. De nota Voortzetting Remigratiebeleid, waarin deze wijzigingen werden aangekondigd, gaf ook een prognose over de omvang van de remigratie met gebruikmaking van de twee regelingen in de jaren 1988-1992: 1300 'units'

^{43]} Ibid., blz. 107 e.v.

^{44]} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer 1986/1987, 18 939, nr. 29.

^{45]} Koninklijk Besluit van 5 februari 1988, Stb. 59.

(gemiddeld 2 personen) per jaar (basisregeling), respectievelijk 3965 in 1988 en 2165 in het volgende jaar. Het relatief hoge gebruik van de 'ouderenregeling' in 1988 zou verband houden met het beginneffect van de verruimde werking ervan. Het onderstaande overzicht wijst uit dat deze verwachtingen in het eerste jaar niet volledig zijn uitgekomen.

Tabel 3.3 Remigratie met gebruik van Basisregeling (BR) en (Experimentele) Remigratieregeling in 1987 en 1988 (in aantallen personen)^{a)}

Bestemmings-land	Aanvragen 1987		Aanvragen 1988			Geremigreerd ^{b)}		
	BR+ER	BR+ER	BR+(E)R	BR	(E)R	BR+(E)R	BR	(E)R
Turkije	2144	1279	2049	324	1725	1509	321	1188
Marokko	657	246	818	82	736	558	69	489
Tunesië	29	12	34	20	14	25	14	11
Kaap Verdië	14	4	18	4	14	11	9	2
Joegoslavië	106	66	161	41	120	90	26	64
Suriname	201	123	440	438	2	152	152	0
Antillen ^{c)}	443	245	264	264	-d)	102	102	-
Aruba ^{c)}	-	-	634	634	-	228	228	-
Spanje	-	-	333	200	133	163	97	66
Portugal	-	-	67	31	36	49	20	29
Griekenland	-	-	0	0	0	36	-	36
Vluchtelingen	362	154	75	45	30	49	46	3
Totaal	3956	2129	4893	2083	2810	2972	1084	1888

Bron: Ministerie van SZW, directie Emancipatie.

- Een geheel zuivere vergelijking tussen beide jaren is niet mogelijk, doordat de verruiming van de regelingen eerst in de loop van 1988 (5 maart) in werking trad.
- De aantallen aanvragers en remigranten verschillen doordat tussentijds aanvragen werden ingetrokken, een deel werd afgewezen en een gedeelte aan het eind van de vermelde jaren nog in behandeling was. Bovendien werd in beide jaren begonnen met een aantal nog niet afgehandelde aanvragen uit de voorgaande periode.
- Hier staat uitsluitend voor minder draagkrachtigen de Basisregeling open.
- betekent: regeling(en) niet van toepassing.

De invloed van de huidige remigratievoorzieningen (de remigratieregelingen, voorlichting en enkele verspreide projecten) op de *totale* remigratie is beperkt, zoals uit onderstaande tabel kan blijken.

Tabel 3.4 Emigratie van niet-Nederlanders naar enkele landen

Jaar	Totaal	w.o. Turkije	Marokko	Suriname
1983	27974	5595	2726	634
1984	27030	6168	2619	429
1985	24206	5052	1801	370
1986	23563	5181	1697	444
1987	20872	3799	1339	291
1988	21493	3504	1477	471

Bron: CBS.

Tabel 3.4 toont aan dat de terugkeer over het geheel genomen gestaag daalt. Het vergroten of zelfs het bevorderen van remigratie is echter uitdrukkelijk niet het doel van het beleid. Indien men, met de regering, meent dat het er bij het remigratiebeleid uitsluitend om gaat hinderpalen weg te nemen die uitvoering van een bewuste, persoonlijke keuze van de aspirant-remigrant in de weg staan, vervullen de voorzieningen een onmiskenbare functie.

Uit de tabellen 3.2 en 3.3 blijkt dat remigratie met gebruik van een van beide subsidieregelingen zowel absoluut als relatief (in verhouding tot het totale aantal remigranten) een duidelijke stijging vertoont. Dit neemt niet weg dat verschillende verdere verruiming van de regelingen denkbaar zijn. Tot één uitbreiding van de doelgroep heeft de regering zich inmiddels bereid verklaard: in de Nota Herstructurering van het migratiebestel wordt het voorneemen aangekondigd de Remigratieregeling ook open te stellen voor Surinamers met de Nederlandse nationaliteit⁴⁶. Het probleem dat zij twee jaar na remigratie het Nederlanderschap verliezen, maar niet de Surinaamse nationaliteit toegekend krijgen, zal tevoren in overleg met de Surinaamse autoriteiten moeten worden opgelost. In het bijzonder de Emigratiecommissie van de Sociaal-Economische Raad heeft in een tweetal adviezen nog tal van andere versoepelingen gesuggereerd⁴⁷. Deels zijn deze voorstellen ook in de laatste versie van de regelingen verwerkt, deels echter zijn zij in de Herstructureringsnota afgevoerd. Het ging hierbij om openstelling van de Basisregeling voor alle – niet alleen minder draagkrachtige – Antillianen en Arubanen en voor ‘alle overige alloctonen’ en van de Remigratieregeling voor Antillianen, Arubanen en werkenden boven de leeftijd van 50 jaar. Ten aanzien van de ‘overige alloctonen’ werd het ontbreken van voldoende specificatie van de doelgroep als argument genoemd, tegen toevoeging van de West-Indische groepen werd hun bezit van de Nederlandse nationaliteit aangevoerd. Uitbreiding tot werkenden ten slotte zou leiden tot een individuele vrije keuze tussen betaald werk en een uitkering en hierdoor indruisen tegen de kenmerken en regels van het sociale zekerheidsstelsel.

Dit laatste bezwaar kan onderschreven worden. Bovendien zou de beoogde verruiming een zo sterke prikkel tot remigratie inhouden dat ook het principe van vrije keuze in het gedrag zou komen. Ook zou het moeilijk met het in hoofdstuk 1 van dit rapport gelegde positieve verband tussen werk en integratie verenigbaar zijn om werkenden tot terugkeer te stimuleren. In het licht van dit hoofdstuk is ook de wel gesuggereerde verlaging van de minimumleeftijd bij de Remigratieregeling tot bijvoorbeeld 45 jaar twijfelachtig: de pretentie dat door scholing, werkervaring en een ander arbeidsmarktbeleid in beginsel alle alloctonen aan werk geholpen moeten worden, zou aan geloofwaardigheid inboeten.

De conclusie moet zijn dat een substantiële verruiming van de bestaande remigratiesubsidieregelingen niet goed mogelijk is zonder op diverse principiële bezwaren te stuiten. Ook daarbuiten zijn de mogelijkheden voor financiële maatregelen beperkt. Zo past uitbetaling ineens van geïnde premies slecht in het sociale zekerheidsstelsel en zou een algemene ‘remigratiebonus’ als al te stimulerend kunnen worden aangemerkt. Anderssoortige, op potentiële remigranten gerichte maatregelen, zoals het TPP-programma dat onder meer zelfstandig ondernemerschap beoogde te stimuleren of een recent scholingsprogramma van jongeren, hebben als nadeel de hoge kosten die per individu gemaakt worden; alleen hierdoor al zal hun rol ondergeschikt blijven.

Aan de groeiende betekenis van de twee subsidieregelingen zou zonder twijfel afbreuk worden gedaan door invoering van het ‘woonlandbeginsel’, die onlangs

⁴⁶] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer 1987/1988, 20 707, nr. 2, blz. 7.

⁴⁷] Sociaal-Economische Raad, *Advies remigratiebeleid en Advies (r)emigratiebestel*, SER-publikatie nr. 17 van 2 juli 1985, respectievelijk nr. 15 van 2 september 1987.

nog als mogelijk bezuinigingsscenario is genoemd door de Ambtelijke Commissie Heroverweging Sociale Voorzieningen Niet-Nederlanders⁴⁸. Aanpassing van met name de uitkeringen op grond van de 'ouderenregeling' aan de kosten van levensonderhoud in het land waar de ontvanger gevestigd is, zou de financiële barrières om te remigreren vergroten. Een substantiële (verdere) verlaging van de periodieke uitkeringen, die zich nu al beneden het niveau van de hier betaalde voorzieningen bevinden, zou de terugkeer zo zeer kunnen afremmen dat het netto financiële effect ervan averechts kan worden⁴⁹. Ten slotte kan het woonlandbeginsel leiden tot toeneming van het aantal migranten in Nederland en zo tot hogere kosten leiden. Toegepast op de kinderbijslag bijvoorbeeld zou het naar alle waarschijnlijkheid tot meer en snellere gezinshereniging aanleiding geven. Alleen al hierom – de principiële aspecten blijven hier buiten beschouwing – is een omzichtige benadering aan te bevelen.

Goede voorlichting, intensief overleg tussen de Nederlandse overheid en buitenlandse autoriteiten en het vergroten van de bestaanszekerheid na terugkeer, zijn van groot belang om de mogelijkheden tot een verantwoorde remigratie te vergroten. Niettemin is terugkeer naar het land van herkomst na vaak zeer lang verblijf elders een avontuurlijke en riskante aangelegenheid. Enkele elementen in het vreemdelingenrecht lijken de bereidheid om dergelijke risico's te nemen meer dan noodzakelijk te beperken.

Minderjarige kinderen worden verondersteld mee te remigreren, een eis die, als zij hier een groot deel van hun leven verbleven hebben of met een opleiding bezig zijn, problemen kan opleveren. Hieraan wordt slechts ten dele tegemoet gekomen door het feit dat zij, onder omstandigheden, vanaf het 15de jaar een zelfstandige verblijfstitel kunnen krijgen. Ook de terugkeeroptie waarin de nieuwe Vreemdelingenwet zal voorzien, biedt door de strenge eisen – onder meer ten minste tien jaar legaal verblijf in Nederland na het vierde levensjaar – volgens sommigen onvoldoende soelaas. Meer algemeen geldt dat voor iedere potentiële remigrant een remmende werking kan uitgaan van het feit dat er, in beginsel, na remigratie geen weg terug is: een vergunning tot vestiging vervalt van rechtswege zodra de houder zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt en een vergunning tot verblijf in Nederland zal in dat geval ingetrokken worden wegens niet-naleving van de beperkingen waaronder zij is verleend. De nieuwe Vreemdelingenwet zal hierin geen wezenlijke verandering brengen. Zowel de vergunning voor bepaalde als voor onbepaalde tijd die het ontwerp noemt, kent vertrek naar het buitenland om zich daar opnieuw te vestigen als imperatieve intrekkingsgrond. Slechts om 'klemmende redenen van humanitaire aard' kan nu (en straks) hernieuwd toegang worden verkregen.

In hoeverre dit laatste element voor degenen die voor de Remigratieregeling in aanmerking komen werkelijk een rol speelt, is moeilijk te zeggen. Gezien hun leeftijd zal dit vermoedelijk niet vaak een doorslaggevend bezwaar zijn. Dit ligt anders voor gebruikers van de Basisregeling en zeker ook voor degenen die zonder overheidssteun willen terugkeren. Illustratief is in dit verband de volgende passage uit de reactie van het Inspraakorgaan Turken in Nederland op een van de voorversies van de nieuwe Vreemdelingenwet.

'Ook onder de groep zijn velen die naar Turkije zouden willen terugkeren, maar die de beslissing niet aandurven omdat er een groot aantal onbekende economische, sociale en psychologische omstandigheden zijn, die zij vanuit Nederland niet kunnen overzien. Waarom is de staatssecretaris niet bereid om voor dezen een terugkeeroptie in de wet op te nemen? Daarmee wordt immers niemand benadeeld, terwijl er wel een groot aantal voordelen aan verbonden zijn. Stel

⁴⁸] Rapport van de Heroverwegingswerkgroep 'De positie van niet-Nederlanders in Nederlandse stelsels van sociale en culturele voorzieningen'; Begrotingsvoorbereiding 1989, Deelrapport nr. 3, juni 1988.

⁴⁹] Deze stelling vindt steun in de notitie 'Enkele berekeningen in verband met het woonlandbeginsel' van het Sociaal en Cultureel Planbureau van 22 november 1988 (niet uitgegeven; verkrijgbaar bij het SCP, Rijswijk). In deze notitie wordt ingegaan op de effecten van invoering van het beginsel bij de kinderbijslag.

dat iemand na drie jaar of eerder tot de conclusie moet komen dat hij geen mogelijkheden ziet om zijn brood te verdienen of dat hij, zijn vrouw of zijn kinderen niet kunnen aarden. In dat geval keert hij terug en herstelt zich de situatie die nu ook al bestaat. Alleen het betrokken gezin heeft een groot aantal onkosten voor niets moeten maken. In het geval echter dat de remigratie wel slaagt worden de betrokkenen er alleen maar gelukkiger door. In geen van beide gevallen ondervindt iemand anders schade'⁵⁰.

Eerder in de reactie was al opgemerkt: 'Wie in Nederland woont mag het niet eens in Turkije proberen. Wie eenmaal in Turkije woont mag niet meer terug en de zorg op zich nemen voor behoeftige familieleden in Turkije mag al helemaal niet. Het restrictieve toelatingsbeleid wordt zo stringent toegepast, dat het zijn doel voorbij schiet'.

Wat van dit laatste precies zij, het is duidelijk dat het ontbreken van een terugkeeroptie (nu voor ieder, in de toekomst voor meerderjarigen en veel kinderen) door betrokkenen als een rem op remigratie wordt ervaren. Dit geldt uiteraard niet alleen voor Turken. Het Nederlands Centrum Buitenlanders bepleit in een vergelijkbare reactie een recht op terugkeer naar Nederland gedurende twee jaar voor degenen die na permanent verblijf alhier in het buitenland hebben verbleven⁵¹. Eerder al had ook de Emigratiecommissie van de SER zich in grote meerderheid tot voorstander van een terugkeeroptie verklaard⁵². De vrees dat hierdoor per saldo minder definitieve remigratie zou optreden speelt bij de stellingnames kennelijk geen doorslaggevende rol: aangenomen wordt dat dan meer extra remigratie zal plaatsvinden dan gebruik van het terugkeerrecht.

⁵⁰] Inspraakorgaan Turken in Nederland, *Advies over de nieuwe Vreemdelingenwet 1987*, augustus 1987, blz. 14 (niet uitgegeven).

⁵¹] Stichting Nederlands Centrum Buitenlanders, brief aan de staatssecretaris van Justitie; 14 september 1987, blz. 9 (niet uitgegeven).

⁵²] Emigratiecommissie van de SER, *Advies remigratiebeleid*, op. cit., blz. 64 en *Advies (r)emigratiebestel*, op. cit., blz. 13.

4.1 De positie op de arbeidsmarkt en in het arbeidsproces

In de adviesaanvraag van de regering wordt het terrein van het werken genoemd als een van de gebieden waar ondanks geleverde inspanningen nog te weinig vooruitgang is geboekt. De positie van de minderheden is als men de beschikbare informatie overziet niet rooskleurig te noemen. Er is in de jaren tachtig duidelijk een verslechtering opgetreden. Hieronder wordt ingegaan op de positie van minderheden op de arbeidsmarkt en in het arbeidsproces.

Werkloosheid

Onderstaande tabel geeft een eerste inzicht in de geregistreeerde werkloosheid van enkele doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid. Het percentage werklozen van de beroepsbevolking loopt per allochtone groep sterk uiteen. De werkloosheid van Turken, Marokkanen en van onderdanen van andere landen van buiten de EG is veel hoger dan die van Surinamers en Antillianen, maar deze laatste is weer veel hoger dan die van autochtone Nederlanders. De in ver-

Tabel 4.1 Geregistreeerde werkloosheid naar geslacht, in absolute aantallen en in percentages van de beroepsbevolking per bevolkingsgroep ^{a)}

	Absoluut (x 1000)			Als percentage van de beroepsbevolking per bevolkingsgroep ^{d)}		
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal
Autochtone						
Nederlanders ^{b)}	375,5	219,4	594,8	12	16	13
Surinamers ^{c)}	13,0	6,7	19,7	27	25	27
Antillianen ^{c)}	3,2	1,9	5,1	21	27	23
Turken ^{b)}	18,6	7,6	26,2	40	58	44
Marokkanen ^{b)}	13,5	3,3	16,8	41	49	42
Buitenlanders uit enkele voormalige wervingslanden (excl. Turken en Marokkanen) ^{b) e)}	3,6	1,2	4,8	18	21	18
Overige niet-EG-onderdanen (o.m. vluchtelingen) ^{b)}	14,0	4,2	18,2	35	38	36

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- De werkloosheidscijfers zijn afkomstig van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de cijfers van de beroepsbevolking van het CBS.
- Werkloosheid per medio 1987 gerelateerd aan gegevens beroepsbevolking per 31-3-1987.
- Situatie per 1-1-1988.
- Voor Surinamers en Antillianen is aangenomen dat de deelnemingspercentages naar leeftijd en geslacht dezelfde zijn als voor de totale bevolking.
- Uit Italië, Griekenland, Portugal en Spanje.

houding tot de andere allochtone groepen lage werkloosheid van personen afkomstig uit Italië, Griekenland, Spanje en Portugal is opmerkelijk. Hun werkloosheidsniveau nadert dat van de autochtone bevolking. Bij deze gegevens moet overigens wel bedacht worden dat onnauwkeurigheden niet zijn uitgesloten. De schattingen van de werkzame Turkse en Marokkaanse bevolking berusten op steekproeven van het CBS, waarvan deze bevolkingsgroepen een zeer beperkt deel uitmaken. Van de Surinamers en Antillianen is daarentegen de participatiegraad niet bekend en is hiervoor derhalve een veronderstelling ingevoerd. Over de omvang van de Molukse beroepsbevolking is geen recente raming voorhanden. Veenman schatte op basis van gegevens uit 1983 de werkloosheid onder hen op 41 procent van de beroepsbevolking (mannen 45 en vrouwen 39 procent)¹. In totaal behoort eind 1988 ruim 13 procent van alle werklozen tot één der allochtone groepen afkomstig van buiten de EG, terwijl hun aandeel in de totale bevolking 5 procent bedraagt.

Volgens tabel 4.1 is de werkloosheid van vrouwen, behalve bij Surinamers, steeds hoger dan die van mannen. Dit komt vooral door een aanzienlijk hogere werkloosheid van allochtone vrouwen die ouder zijn dan 45 jaar en bij Turken en Marokkanen ook bij de vrouwen van 15 tot 25 jaar².

Niet alleen is de omvang van de werkloosheid onder minderheden veel hoger dan onder de autochtone bevolking, ook de *duur* ervan is – met uitzondering van die van de Antillianen – gemiddeld langer, vooral bij Surinamers, Molukkers en Marokkanen.

Tabel 4.2 Geregistreeerde werkloosheid naar duur van inschrijving per 30-12-1987 in percentages van het aantal werklozen per bevolkingsgroep

Aantal maanden	<6	6-12	12-24	>24	%	Totaal
Autochtone Nederlanders	37	13	17	33	100	577.300
Surinamers	29	13	18	40	100	20.851
Antillianen	37	17	19	27	100	6.004
Molukkers	21	13	18	49	100	2.125
Turken	29	15	20	37	100	28.829
Marokkanen	27	13	19	41	100	19.280
Buitenlanders uit voormalige wervingslanden (excl. Turken en Marokkanen)^{a)}	33	13	17	37	100	4.709
Overige niet-EG-onderdanen (o.m. vluchtelingen)	31	14	20	36	100	14.652

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

a) Uit Italië, Griekenland, Portugal en Spanje.

In zijn dissertatie gaat Penninx in op de ontwikkeling van de werkloosheid onder minderheden. Hij constateert dat, waar de totale werkloosheid vanaf 1984 is gedaald, de werkloosheid van minderheden is gestegen. De werkloosheid onder mediterranen was tot 1975 lager dan het gemiddelde van de gehele Nederlandse loonafhankelijke bevolking, maar is sindsdien disproportioneel sterk gestegen. Aanvankelijk ging het vaak om werkloosheid van korte duur, maar in de jaren tachtig is dit snel verslechtert. Het schaarse onderzoek naar

^{1]} J. Veenman, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers*; Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985.

^{2]} Zie ook Emancipatieraad, *Zwarte en migrantenvrouwen op de arbeidsmarkt*; 1988.

de werkloosheid van Antillianen en Surinamers toont vanaf 1979 steeds een veel negatiever beeld dan voor de autochtone bevolking³. Tabel 4.3 geeft een indruk van de werkloosheidsontwikkeling in de periode 1983-1987.

Tabel 4.3 Geregistreeerde werkloosheid naar bevolkingsgroep (indexcijfers) per 1-1-1987

	1983 = 100
Totale werkloosheid	88
Antillianen/Arubanen	138
Surinamers	137
Turken	114
Marokkanen	126
Totaal mediterranen	113
Autochtone Nederlanders	86

Bron: Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in Nederland; Achtergrondstudie 1987*; Rotterdam, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, 1987, blz. 15.

- a) De cijfers zijn gecorrigeerd voor de vervallen inschrijfverplichting voor werklozen van 57½ jaar en ouder per 1-1-1984.

De stijging is in deze recente periode vooral groot onder Surinamers en Antillianen. Voor de mediterranen is de werkloosheid al voor 1983 sterk toegenomen.

Wanneer wordt gekeken naar het *opleidingsniveau* van de ingeschreven werkzoekenden blijken grote verschillen tussen de verschillende groepen. Tabel 4.4 toont dat het bij de Turken en Marokkanen voornamelijk om zeer laag geschoolden gaat; de verdeling laat bij Surinamers, Antillianen, en in mindere mate ook bij Molukkers, een patroon zien dat meer lijkt op dat van de autochtone Nederlanders.

Tabel 4.4 Geregistreeerde werkloosheid naar opleidingsniveau per 30-12-1988 (in procenten)

	Autochtone Nederlanders	Antillianen	Surinamers	Marokkanen	Turken	Molukkers
basisonderwijs	17	21	27	73	68	7
drop-outs	17	27	24	13	13	22
mavo en lbo	35	40	38	11	15	56
havo/vwo/mbo	19	9	8	2	3	12
hbo en univ.	12	3	3	1	1	3
totaal						
%	100	100	100	100	100	100
n	577.809	6.004	20.851	19.280	28.829	2.125

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

^{3]} M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie; balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten- en woonwagenbewoners 1967-1987*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1988, blz. 68-73.

De werkloosheid onder allochtone *jongeren* is de laatste jaren verder gestegen, terwijl die bij de autochtone jongeren afnam. Er zijn verhoudingsgewijs meer allochtone jongeren dan ouderen werkloos. De Raad voor het Jeugdbeleid stelt in haar recente advies over de arbeidsmarktpositie van etnische jongeren dat de werkloosheid bij deze categorie, afhankelijk van de etnische groep, schommelt tussen de 35 en 60 procent. Dit laatste cijfer heeft betrekking op Molukkers, Surinamers en Antillianen. Landelijk is gemiddeld in 1986 21,5 procent van de jongeren werkloos. Vergeleken met de autochtone jongeren is de werkloosheid van allochtone jongeren, met uitzondering van Antillianen, voorts van langere duur ⁴.

De arbeidspositie

De plaats in het arbeidsbestel is vooral van Turken zeer eenzijdig, zowel gelet op de bedrijfsklasse, het beroep als het functieniveau. De tabellen 4.5 en 4.6 geven hierover enige informatie.

Tabel 4.5 Totaal aantal werkzame personen, en Turken en Marokkanen in loondienst naar bedrijfsklasse 1979 en 1985 (in procenten)

Code ^{a)}	Totaal aantal werknemers		Turken		Marokkanen	
	1979	1985	1979	1985	1979	1985
0	2	5	2	1	2	5
1/4	25	21	70	64	68	60
5	11	8	3	3	4	3
6	16	18	5	7	10	12
7	7	6	8	7	7	3
8	8	9	1	1	1	2
9	31	33	11	16	8	16
totaal						
%	100	100	100	100	100	100
n (x 1000)	4312,4	5144	38,1	35,3	28,4	25

Bron: CBS, *Arbeidskrachtentelling 1979 en 1985, en Buitenlandse werknemers in Nederland 1979-1985*.

a) Verklaring codes:

- 0 = Landbouw en visserij.
- 1/4 = Delfstoffenwinning, industrie en openbare nutsbedrijven.
- 5 = Bouwnijverheid.
- 6 = Handel, horeca- en reparatiebedrijven.
- 7 = Transport-, opslag- en communicatiebedrijven.
- 8 = Bank- en verzekeringswezen.
- 9 = Overige dienstverlening.

^{4]} Raad voor het Jeugdbeleid, *Binnen plaats of buiten spel; Advies over de arbeidsmarktpositie van etnische jongeren*; Rijswijk, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1987, blz. 28-31.

Tabel 4.6 Totaal aantal werkzame personen, en Turken en Marokkanen in loondienst naar beroepstak 1979 en 1985 (in procenten)

Code ^{a)}	Totaal aantal werknemers		Turken		Marokkanen	
	1979	1985	1979	1985	1979	1985
0/1	20	22	1	3	0	4
2	2	3	0	0	0	0
3	21	19	1	2	1	2
4	8	11	1	1	1	1
5	11	12	13	16	15	16
6	3	6	2	2	2	5
7/8/9	35	27	82	76	81	72
totaal						
%	100	100	100	100	100	100
n (x 1000)	4210,0	5016,5	38,1	35,3	28,4	25,0

Bron: CBS, *Arbeidskrachtentelling 1979 en 1985*, en *Buitenlandse werknemers in Nederland 1979-1985*.

a) Verklaring codes:

- 0/1 = Wetenschappelijke en andere vakspecialisten, kunstenaars.
- 2 = Beleidsvoerende en hogere leidinggevende functies.
- 3 = Administratieve functies.
- 4 = Commerciële functies.
- 5 = Dienstverlenende functies.
- 6 = Agrarische beroepen, vissers en dergelijke.
- 7/8/9 = Ambachts-, industrie-, transportberoepen en verwante functies.

In verhouding tot de autochtone beroepsbevolking is er een zeer sterke concentratie van Turken en Marokkanen in ambachtelijke en industriële beroepen en in de industrie, zij het dat deze sinds 1979 wel iets is afgenomen. Uit de Arbeidskrachtentelling 1985 blijkt ook dat Turken en Marokkanen veel minder dan de autochtone bevolking werkzaam zijn als zelfstandige. Van de gehele werkzame bevolking is 89 procent in loondienst en werkt 9 procent als zelfstandige; bij de Turken en Marokkanen is dit 98 respectievelijk 2 procent. Uit de dissertatie van Penninx blijkt dat minderheden nog steeds overwegend werken op de laagste functieniveaus, met relatief veel inconveniënten. Jongeren doen het nauwelijks beter dan ouderen. Jongens werken eveneens in grote meerderheid in ambachtelijke en industriële beroepen. Van hen verricht 64 procent eenvoudige tot zeer eenvoudige arbeid. Bij meisjes is dit 80 procent; zij werken behalve in de industrie ook vaak in dienstverlenende beroepen, vooral in wasserijen en als schoonmaakpersoneel.

Ook Surinamers, zowel mannen als vrouwen, werken relatief vaak in industriële en ambachtelijke beroepen, maar ook in administratieve beroepen. Hun beroepsniveau is veel lager dan dat van de autochtone bevolking. De arbeidssituatie van Antillianen lijkt naar niveau en bedrijfstak veel op die van de Nederlanders. Wel werken Antillianen minder vaak dan de autochtonen in handel en verkeer, terwijl relatief veel Antilliaanse meisjes in medische en sociale beroepen werken. De werkzame Molukkers zijn vooral weer te vinden in de lagere functieniveaus. Met name de oudere mannen vinden vooral emploi in de industriële sector. Jonge Molukse mannen werken wat meer in de dienstverlening. De verdeling van Molukse vrouwen over de sectoren lijkt meer dan bij de mannen op die van de totale vrouwelijke beroepsbevolking⁵.

^{5]} M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 73-76.

4.2 Algemene processen

De zeer sterke groei van de werkloosheid onder minderheden in het laatste decennium, moet worden beschouwd als de resultante van een veelheid van factoren. Hierbij speelt een aantal algemene processen een belangrijke rol. De economische herstructurering van de afgelopen jaren is met name ten koste gegaan van de industriële werkgelegenheid en van arbeidsintensieve vormen van dienstverlening. Cijfers over Amsterdam, waar een aanzienlijk deel van de bevolking tot de minderheden behoort, zijn in dit verband veelzeggend. In veertien jaar nam in de gemeente Amsterdam de industriële werkgelegenheid af van 76.000 tot 37.000, halveerde de werkgelegenheid eveneens in de bouw, terwijl in de tertiaire sector de werkgelegenheid terugliep van 198.000 tot 155.000. Alleen in de quataire sector vertoonde de werkgelegenheid een lichte stijging. Hierdoor, maar ook door verandering van vereiste kwalificatieniveaus, liep de vraag naar ongeschoolde of laag geschoolde arbeid sterk terug. Deze veranderingen hebben niet alleen plaatsgevonden in Amsterdam; ze zijn typerend voor de algehele verandering van de Nederlandse economie ⁶. Tegelijk treffen deze processen de steden onevenredig zwaar gezien de concentratie van lager opgeleiden. Ongeveer tweederde van de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid woont in een twintigtal gemeenten. In de vier grootste steden woont 47 procent van de Surinaamse, Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse bevolking. De gevolgen hiervan drukken dan ook zwaar op die steden. Maar liefst 81 procent van de werkloze Surinamers en 55 procent van de werkloze Antillianen woont in één van de vier grote steden, en dit is het geval voor 46 procent van de overige buitenlandse werklozen ⁷. Ook de SER wijst in zijn advies over de werkgelegenheid voor etnische minderheden op de groeiende discrepantie naar scholingsniveau op de arbeidsmarkt. CBS-gegevens tonen sinds 1980 een halvering van de vraag naar ongeschoolden en een stijgende vraag naar middelbaar opgeleiden. Dit resulteert in het volgende beeld van de arbeidsmarktpositie van ongeschoolde werklozen.

Tabel 4.7 Arbeidsmarktpositie van ongeschoolde werklozen

	Beroeps- bevolking ^{a)}	Vrijkomende vacatures ^{b)}	Werk- loos- heid ^{c)}	Aantal werklozen per vacature
	x 1000	per jaar x 1000	x 1000	
lo	913	46	311	6,8
lbo/mavo	1645	266	284	1,1
mbo/havo/vwo	2129	135	118	0,9
hbo	718	51	46	0,9
hoger	255	2	17	8,5
totaal	5660	500	776	1,55

Bron: SER, *Advies werkgelegenheid etnische minderheden*, publicatie nr. 24, 18 december 1987.

- a) CBS, Arbeidskrachtentelling 1985. Supplement bij de Sociaal-economische maandstatistiek 1986, nr. 9.
- b) ILBO-schatting, herberekend naar de vacature-opbouw in de steekproef.
- c) Gegevens ultimo januari 1986, Rapportage arbeidsmarkt 1986, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

^{6]} Ontwerp Raamnota gemeentelijk minderhedenbeleid; deel I, Gemeente Amsterdam, 1987, blz. 32-34.

^{7]} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1988*; 's-Gravenhage, blz. 30.

De feitelijke situatie van ongeschoolden is nog ongunstiger dan uit deze tabel naar voren komt. Uit onderzoek blijkt namelijk dat circa een derde van het aantal 'ongeschoolde' vacatures wordt vervuld door kandidaten met een hoger opleidingsniveau. Voorts dat van het totale aantal vacatures bijna 22 procent wordt vervuld door werklozen met werkervaring en 17 procent door werkloze schoolverlaters. Het resterende gedeelte, ruim 60 procent van de vacatures, wordt ingenomen door werknemers die van baan veranderen en dus niet als werkloos geregistreerd zijn of zijn geweest. Dit betekent dat er voor de ruim 300.000 (langdurige) werkloze ongeschoolden per jaar ten slotte nog maar 12.000 vacatures vrijkomen, een verhouding van 1 op 25. Dit gegeven illustreert de problematische positie van vooral de ongeschoolden binnen de werkloze allochtonen ⁸.

De verhoging van het vereiste kwalificatieniveau heeft niet louter betrekking op een verandering van functies of functie-eigenschappen, maar is ook een gevolg van verbetering van het opleidingsniveau van het arbeidsaanbod. Hierdoor wordt het mogelijk de kwalificatie-eisen voor een functie te verhogen. Een en ander leidt, met name waar van ruime arbeidsdeelmarkten sprake is, tot een verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden ⁹.

Niet alleen is voor lager en ongeschoolden de huidige situatie op de arbeidsmarkt ongunstig, ook de toekomstige vooruitzichten zijn blijkens een prognose van het Centraal Planbureau weinig rooskleurig.

Tabel 4.8 Aanbodoverschotten naar opleiding (x 1000 personen, tussen haakjes als % van het arbeidsaanbod per opleidingscategorie)

	1985	2000
Lager	235 (25%)	255 (34%)
Uitgebreid lager	290 (16%)	175 (10%)
Middelbaar	200 (9%)	55 (2%)
Semi-Hoger en Hoger	65 (7%)	100 (6%)
Totaal	790 (13%)	585 (8%)

Bron: Centraal Planbureau, *De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie 1975-2000*; werkdocument nr. 17, 1987, tabel 6.1 en 6.2.

Bij deze prognose van aanbodoverschotten wordt uitgegaan van de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose. In deze prognose veronderstelt men voor de migratie tot 2000 een vestigingsoverschot van jaarlijks slechts enkele duizenden personen. In latere prognoses wordt van een aanzienlijk hoger vestigingsoverschot uitgegaan. De CPB-prognose houdt voorts rekening met een jaarlijkse groei van het BNP van gemiddeld 3 procent. De auteurs benadrukken overigens de onzekerheid zowel van geraamde saldi als van deze aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt. Deze onzekerheid betreft niet alleen de ontwikkeling van vraag en aanbod afzonderlijk maar ook de interacties tussen beide, zoals substitutie- en verdringingseffecten en de impact van om- en bijscholing. De raming wijst op een – ook in het komende decennium – zeer problematische positie van ongeschoolden en – in mindere mate – van lager geschoolden. Door de hogere feitelijke immigratie dan waar voor deze raming van werd uitgegaan, zou deze positie nog ongunstiger kunnen zijn dan uit tabel 4.8

⁸] Sociaal-Economische Raad, *Advies werkgelegenheid etnische minderheden*; publikatie nr. 24, 1987, blz. 30.

⁹] M. Koopmanschap en C. Teulings, 'Verdringing op de arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*; 24 juni 1987, 72e jaargang nr. 361 I, blz. 592-599.

blijkt. Op middelbaar niveau bestaan de meest gunstige perspectieven; deze gelden vooral voor technisch opgeleiden. Hoezeer ook met onzekerheid behept, de prognose moet worden opgevat als een ernstige waarschuwing voor een zeer problematische positie van lager en ongeschoolden op de arbeidsmarkt bij het voortduren van huidige tendenties.

De veranderingen in structuur en vereist kwalificatieniveau van de werkgelegenheid die zich in bovenvermelde cijfers weerspiegelen, zijn niet beperkt tot Nederland. Toch zijn er factoren aanwijsbaar die speciaal in Nederland tot relatief grote problemen leiden, namelijk de nog steeds betrekkelijk hoge arbeidskosten en de hoogte van de wig. De hoge arbeidskosten houden vele werkwilligen buiten het arbeidsproces. Zij worden niet aangenomen, ontslagen of arbeidsongeschikt verklaard. Het hoge niveau van de sociale uitkeringen leidt er voor velen toe dat er nog weinig verschil bestaat tussen uitkering en te ontvangen loon, waardoor de financiële stimulans tot werken voor velen thans ontbreekt. De wig schommelt in Nederland rond de 52 procent. Nederland behoort met dit percentage tot de koplopers. In zijn rapport *Waarborgen voor zekerheid* (1985) gaf de WRR aan dat sommige bedrijven en bedrijfstakken door de eenzijdige belasting op de factor arbeid kwetsbaarder zijn dan andere. Arbeidsintensieve bedrijven of ondernemingen met een lage loonstructuur moeten naar verhouding meer premie afdragen dan relatief kapitaalintensieve ondernemingen met naar rato meer personeel dat een inkomen heeft boven de premiegrens. De verschillen worden nog versterkt doordat de premie voor wachtgeld en Ziektewet naar sectoren gedifferentieerd wordt, waarbij hogere risico's zich vertalen in hogere premies. Bedrijven met een hoge arbeidsintensiteit, lage loonstructuur en hogere werkloosheid en ziektefrequenties worden zodoende relatief zwaar belast door de huidige financieringsstructuur¹⁰.

De uitstoot van arbeid die als gevolg hiervan heeft plaatsgevonden, treft vooral de laag en ongeschoolde werknemers, voor wie een relatief hoge premielast moet worden opgebracht. Dit zijn juist die groepen van werknemers aan wie in de jaren zestig een grote behoefte bestond en die toen in grote getale uit mediterrane gebieden werden 'geïmporteerd'. Deze uitstoot heeft een zelfversterkend karakter. Het groeiende beroep op de sociale zekerheid bekostigd uit premieheffing op de loonsom, leidt tot uitstoot van arbeid, waardoor het beroep op de sociale zekerheid weer toeneemt. Door het terugdringen van de factor arbeid trachten bedrijven hun kosten te drukken¹¹.

Door deze mechanismen is ook de sector van de dienstverlening sterk aangetaast. De aanvankelijke verwachting dat de gestegen welvaart tot een grotere vraag naar diensten zou leiden en dat die diensten in het commerciële circuit zouden worden aangeboden, is slechts waar gebleken voor dienstverlening ten behoeve van het bedrijfsleven. De dienstverlening aan huishoudens is sterk achtergebleven, vooral omdat de hoge arbeidskosten hier een vlucht in het informele circuit teweeg hebben gebracht.

Zoals eerder gesteld, zijn vele, tot de allochtonen behorende personen het slachtoffer van deze ontwikkelingen. Zowel naar kwalificatieniveau, als naar bedrijfssector bezetten velen van hen een zeer ongunstige positie op de arbeidsmarkt. Hun concentratie in de grote steden versterkt deze ongunstige positie nog eens. Hierbij komen nog processen van directe en indirecte discriminatie.

4.3 Processen van selectie en toewijzing

Penninx maakt een onderscheid tussen positietoewijzing en positieverwer-

¹⁰] WRR, *Waarborgen voor zekerheid*; Rapporten aan de Regering, nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985, blz. 145.

¹¹] *Ibid.*, blz. 146.

ving. Positietoewijzing heeft betrekking op de structurele factoren in de samenleving die de handelingsruimte van individuen inperken en voorstructureren. Bij positieverwerving gaat het om de kenmerken en handelingen van een persoon en de groep waartoe hij of zij behoort ¹².

Met betrekking tot de *positietoewijzing* concludeert Penninx dat expliciet negatieve positietoewijzing, dat wil zeggen expliciete uitsluiting van minderheden van beroepen of functies, bij de overheid nauwelijks nog voorkomt. Alleen speelt het vereiste van de Nederlandse nationaliteit voor bepaalde functies bij de rijksoverheid nog een rol. Met expliciet positieve toewijzing, waarbij aan minderheden een voorkeursbehandeling wordt toegekend, is een begin gemaakt. Het huidige minderhedenbeleid kent als doelstelling een evenredige deelname van de minderheden aan betaalde arbeid. Op korte termijn gaat het hierbij om evenredige deelname aan arbeid zonder nadere specificaties; op de langere termijn ook om evenredigheid naar functieniveau. Ter concretisering hiervan heeft de regering besloten er naar te streven dat in 1990 3 procent van het personeel van de rijksoverheid uit leden van minderheidsgroepen bestaat. Een onderdeel van dit beleid betreft het 1000-banenplan voor Molukkers. Ook is een aantal gemeenten tot een beleid van voorkeursbehandeling overgegaan, waarbij streefgetallen voor het gemeentelijk apparaat en de gesubsidieerde instellingen worden gehanteerd.

Expliciete positietoewijzing in de particuliere sfeer komt nog weinig voor, maar raakt steeds meer in discussie. Sommige gemeenten, zoals Amsterdam en 's-Gravenhage, proberen incidenteel wel vormen van 'contract compliance' toe te passen, waarbij eisen gesteld worden aan het personeelsbeleid van grote leveranciers en opdrachtnemers. In zijn Advies werkgelegenheid etnische minderheden heeft de SER de wenselijkheid uitgesproken van een inspanningsverplichting door de sociale partners ten behoeve van etnische minderheden. De concrete invulling hiervan zal moeten plaatsvinden door de contractpartners op het niveau van bedrijfstak, branche of onderneming, en op regionaal en lokaal niveau. Deze regionale inspanningsverplichtingen zullen vooral vorm kunnen krijgen bij de voorgenomen tripartisering van de arbeidsvoorziening ¹³.

Belangrijker dan directe positietoewijzing als verklaringgrond voor de hoge werkloosheid onder minderheden, is de indirecte positietoewijzing. Veel werkgevers zijn bijvoorbeeld onbekend met de status en gevolgen van de verschillende verblijfstitels. Dit weerhoudt hen van het aanstellen van allochtonen. Ook de extra administratieve last die hieruit voortvloeit, vormt een belemmering voor indienstneming. Procedures van werving impliceren vaak dat indirect onderscheid wordt gemaakt. Bij een ontspannen arbeidsmarkt wordt bij de werving, vooral van ongeschoold of laag geschoold personeel, vaak gebruik gemaakt van het eigen personeel. Bij zo'n benadering maken allochtonen momenteel weinig kans. Bovendien zijn er veel vacatures waarin wordt voorzien door interne werving. Deze praktijk bestaat niet alleen bij het bedrijfsleven, maar eveneens bij de overheid. Het zich afsluiten van de externe arbeidsmarkt of het bij externe werving gebruik maken van interne kanalen beperkt de toegankelijkheid van de arbeidswereld voor leden van minderheidsgroeperingen, die daar immers nog maar in beperkte mate tot zijn doorgedrongen, aanzienlijk.

Maar ook als een bedrijf of instelling wel een beroep doet op de externe arbeidsmarkt, of langs officiële kanalen personeel werft, zijn er belemmeringen. Advertenties verschijnen lang niet altijd in de media waar allochtonen gebruik van maken. Ook vormt een probleem dat allochtonen niet altijd Nederlands

^{12]} M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 55.

^{13]} Sociaal-Economische Raad, op. cit., blz. 53.

begrijpen. Intermediaire instellingen als uitzendbureau en arbeidsbureau, blijken voor hen vaak weinig succesvol te functioneren.

Als men al in de positie komt dat men naar een baan kan solliciteren, zijn er voor allochtonen opnieuw extra handicaps. De vaak gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, zowel schriftelijk als mondeling, beperkt de sollicitatievaardigheid. Ook psychologische tests kunnen een struikelblok vormen. Niet alleen is er onbekendheid met dit fenomeen, ook kan het zijn dat deze tests eigenschappen en vaardigheden niet op een cultureel 'faire' wijze meten, waardoor personen met een andere culturele achtergrond benadeeld worden.

Er zijn volgens het door Penninx samengevatte onderzoek drie soorten criteria op grond waarvan kandidaten voor een baan worden geselecteerd: technisch-instrumentele vaardigheden, opleidbaarheid en sociaal-normatieve overwegingen. Als iemand elders een opleiding heeft genoten, is er het probleem van onbekendheid met of vooroordelen over de kwaliteit van de betreffende opleiding en het behaalde diploma. Voorts biedt de ruime arbeidsmarkt werkgevers de mogelijkheid functievereisten op te schreeven. De verhoging van het scholingsniveau, waarover eerder werd gesproken, is voor een deel de resultante van een verdringing van lager door hoger opgeleiden. De minst opgeleiden worden hiervan het sterkst de dupe. Bij sociaal-normatieve criteria gaat het om factoren als motivatie, betrouwbaarheid, flexibiliteit, inpasbaarheid en voorkomen. Zij worden vaak ten nadele van minderheden gehanteerd. De beoordeling van die factoren is sterk subjectief en biedt derhalve veel ruimte voor onderscheid, ook van discriminatoire aard. Het beschikbare onderzoek levert voor dit laatste zeker indicaties, maar daarbij gaat het toch vaak om verhalde vormen. Openlijke discriminatie komt weinig voor. Bij deze sociaal-normatieve factoren doemt uit het beschikbare onderzoek het beeld op van werkgevers die, zolang de arbeidsmarktsituatie het hen mogelijk maakt, kiezen voor het bekende, voor zekerheid.

De drempels voor allochtonen zijn niet overal even hoog; er zijn hierin grote verschillen. Zo blijkt uit onderzoek van Oosterhuis en Glebbeek dat de meeste discriminatie voorkomt bij bedrijven met een grote marktgevoeligheid, die veel contact met publiek hebben, zoals winkelbedrijven. Discriminatie komt veel minder voor in bedrijven die minder direct afhankelijk zijn van de markt en klanten¹⁴.

Discriminatie vloeit niet altijd voort uit welbegrepen eigenbelang. Winkelbedrijven die veel personen uit minderheidsgroepen tot hun klanten mogen rekenen, zouden – juist vanwege marktoverwegingen – gebaat kunnen zijn bij personeel uit deze groeperingen. Bij weerstanden tegen het aantrekken van allochtone werknemers speelt ook vaak het 'onbekend maakt onbemind'. In dit verband heeft de gemeente Den Haag goede ervaringen opgedaan met werker-ervaringsprojecten. Deze projecten blijken niet alleen effectief in het tot stand brengen van werkervaring, maar ook in het bevorderen van bekendheid en ervaring van autochtone werkgevers en werknemers met allochtonen en omgekeerd. Als eenmaal deze eerste drempels genomen zijn, kunnen zich zelfversterkende processen gaan voordoen.

Selectiviteit ten nadele van de minderheden is niet alleen aanwijsbaar bij de toetreding tot de arbeid, maar ook bij uittreding. Hoewel het onderzoek hiernaar schaars is, zijn er indicaties dat de gehanteerde regels bij individueel en massa-ontslag minderheden disproportioneel treffen. Anciënniteit werkt voor minderheden anders dan voor autochtone werknemers. Penninx concludeert dat een hoge anciënniteit hen niet tegen ontslag beschermt, terwijl een kort dienstverband wel tegen hen werkt. Door hun relatief korte aanwezigheid zal het 'last in, first out' principe op hen relatief vaak toepasbaar zijn.

¹⁴ G. Oosterhuis en A. Glebbeek, 'Ras en geslacht bij de personeelsselectie'; *Mens en Maatschappij*; augustus 1988, 63e jaargang nr. 3, blz. 250.

Een aantal voor de arbeidsmarkt relevante kenmerken en handelingen van de minderheden zelf, de *positieverwerving* dus, zijn in het voorgaande al aan de orde gekomen. Zo bleek het opleidingsniveau van de verschillende groepen, met uitzondering van de Antillianen, in vergelijking met de autochtone bevolking laag. Dit vormt in de huidige situatie, waar de opleidingseisen sterk toenemen, een grote handicap.

De beheersing van het Nederlands vormt een tweede probleem, vooral voor de eerste generatie Turken en Marokkanen en de jongeren die niet in Nederland zijn geboren. Voor het in aanmerking komen voor functies is de arbeidservaring veelal een belangrijke factor. Ook hierin verkeren minderheden in het nadeel. De in het land van herkomst opgedane ervaring is voor het werk in Nederland vaak niet van belang, of moeilijk beoordeelbaar. De snel gestegen duur van de werkloosheid van velen onder hen vormt op zichzelf ook een hindernis voor herintreding. Voor zover onderzoek is verricht naar de arbeidsmotivatie, ontstaat hieruit niet de indruk dat deze een belemmering zou vormen voor participatie aan de arbeid, of dat deze sterk zou afwijken van de motivatie van autochtone werkzoekenden. De zeer hoge werkloosheid werkt wel ontmoedigend, evenals de lange duur ervan. Het blijkt dat allochtone werklozen even intensief naar werk zoeken als autochtone werklozen. De segmenten van de arbeidsmarkt waarbinnen naar werk gezocht wordt, verschillen per groep. Turken en Marokkanen richten zich sterk op het bedrijfsleven, Surinamers en Antillianen daarentegen meer op de overheid¹⁵.

Het zoekgedrag van allochtonen op de arbeidsmarkt speelt zich voor een belangrijk deel af via informele kanalen. Voor zover aan vacatures via formele kanalen bekendheid wordt gegeven, bereikt deze informatie de minderheden minder gemakkelijk. In de sfeer van de arbeidsbemiddeling heeft de oprichting van Coloured Holland in Amsterdam sterk de aandacht getrokken. Dit uitzendbureau blijkt zo succesvol te functioneren, dat dit voorbeeld in verschillende andere grote steden navolging heeft gekregen.

Organisaties voor de belangenbehartiging van minderheden hebben zich vooral met welzijnsbeleid beziggehouden. De laatste jaren beginnen deze zich echter meer op de verdeling van arbeid te richten. De activiteiten van het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers hebben sterk bijgedragen aan de totstandkoming van het 1000-banenplan voor Molukkers. Vaak wordt er samengewerkt met gemeenten bij werkprojecten ten behoeve van werkloze allochtonen¹⁶.

Uit het voorgaande blijkt dat vele factoren, zowel in de sfeer van positietoewijzing als in die van positieverwerving, een rol spelen bij de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Welke hiervan vooral van belang zijn, is in algemene zin moeilijk te zeggen. De resultaten van het schaarse onderzoek hiernaar spreken elkaar tegen. Zo bleek uit onderzoek van Roelandt en Veenman dat het lage opleidingsniveau maar een beperkte verklaring biedt voor de relatief hoge werkloosheid van allochtonen¹⁷. Hier tegenover staat de bevinding van Gowricharn van een in opdracht van de raad verricht onderzoek in Rotterdam, dat op het niveau van etnische groepen geaggregeerde verschillen in opleidingsniveau doorslaggevend zijn bij de verklaring van werkloosheidsverschillen tussen deze groepen. Maar, zoals de auteur zelf opmerkt, opleiding zelf moet als

¹⁵] Vgl. bijvoorbeeld J.G. Vos en A.S. Langveld, *De non-respons van Werkraat; 1 februari 1987 – 1 februari 1988*; 's-Gravenhage, juni 1988, blz. 13.

¹⁶] M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 55, 78-93.
Zie voor werkprojecten bijvoorbeeld R. Koolen en S. van Vlerken, *Een schijn van kans; lokaal werkgelegenheidsbeleid voor jongeren uit etnische groepen*; Stichting NIMO i.o.m. het Samenwerkingsverband Wajeg, 1988.

¹⁷] Th. Roelandt en J. Veenman, *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland; een poging tot beschrijving en verklaring*; Rotterdam, notitie van het ISEO, september 1988, blz. 10.

een indicator worden beschouwd voor veel meer voor de arbeidsmarkt relevante kenmerken, zoals taalbeheersing, sociale vaardigheden, enzovoort ¹⁸.

De betekenis van de in het geding zijnde factoren voor verschillende aspecten van de arbeidsmarktpositie, zoals werkloosheid, duur hiervan, doorstroming in de arbeid, mate van aansluiting van het werk op de genoten opleiding, zal mede afhangen van kenmerken van de deelmarkt waar allochtonen op opereren, alsook van de arbeidsmarktsituatie op die deelmarkt. Uit een in opdracht van de raad door het Centrum voor Onderwijsonderzoek verricht onderzoek bleek dat allochtone abiturienten van het middelbaar beroepsonderwijs in enkele grote steden in de Randstad niet vaker werkloos zijn en niet vaker werk krijgen dat minder aansluit op de opleiding dan autochtone abiturienten van dezelfde opleidingen. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen ¹⁹. Mbo-abiturienten zijn echter gewild; bij een ruimere arbeidsmarkt zijn de mogelijkheden voor werkgevers om selectiecriteria te hanteren ten nadele van allochtonen te hanteren groter dan bij een krappe arbeidsmarkt.

In het algemeen bestaan tussen deelmarkten grote verschillen met betrekking tot de vraag/aanbodverhouding, het functie- en beroepsniveau, de vereiste taalvaardigheid en sociale vaardigheden. De verklaring van de achterstandspositie moet dan ook niet gezocht worden in een enkele oorzaak, maar in een samenspel van vele factoren.

4.4 Ondernemerschap

Omvang

Het totale aantal in het Handelsregister ingeschreven ondernemers van allochtone herkomst – zij die niet in Nederland zijn geboren en/of een niet-Nederlandse nationaliteit hebben – is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) in een recent onderzoek geraamd op 62.313 personen ²⁰. Het aantal bedrijven van allochtonen is ongeveer 43.500; in een aantal gevallen oefenen verschillende personen samen een bedrijf uit. Van het totaal aantal bedrijven in Nederland is 7 à 8 procent als allochtoon aan te merken. Niet alle allochtone ondernemers behoren tot de groepen die vallen onder het minderhedenbeleid.

In tabel 4.9 is voor enkele allochtone groepen het aantal ondernemers weergegeven met daarbij een ruwe schatting van het percentage ondernemers binnen de desbetreffende allochtone groep.

Opmerkelijk is dat er relatief veel ondernemers onder Chinezen, Egyptenaren, Israëliërs, Pakistanen en Indiërs zijn. Vaak zijn zij als ondernemer geëmigreerd ²¹. De groep met de meeste ondernemers betreft de Chinezen uit China en Hongkong. Zowel procentueel als absoluut zijn ook veel Italianen en Grieken ondernemer. Gelet op het aantal Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Nederland zijn er slechts weinig van hen ondernemer.

^{18]} R. Gowricharn, *Verschillen in werkloosheid en etnische afkomst*; Rotterdam, 13 april 1989.

^{19]} Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek, *Onderbenutting bij allochtone mbo-gediplomeerden?*; voorlopig verslag, Amsterdam, april 1989.

^{20]} H.J.M. van den Tillaart en T.J.M. Reubsaet, *Etnische ondernemers in Nederland*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1988, blz. 222.

^{21]} F. Bovenkerk, A. Eijken en W. Bovenkerk-Teerink, *Italiaans ijs; de opmerkelijke historie van Italiaanse ijsbereiders in Nederland*; Meppel/Amsterdam, Boom, 1983, blz. 184.

Tabel 4.9 Allochtone ondernemers naar land van herkomst, als percentage van de allochtone groep 1986

		Aantal	Percentage *)
A.	Turkije	2153	1,3%
	Marokko	973	0,8%
	Suriname	2300	1,2%
	Ned. Antillen	779	1,4%
B.	Italië	1885	8%
	Spanje	491	2%
	Portugal	134	1%
	Griekenland	560	11%
	Joegoslavië	469	3%
	Tunesië	114	3%
	Kaap Verdië	43	1%
	C.	Egypte, Algerije, Libië	745
Israël		462	28%
Pakistan		523	13%
India		559	27%
China, Hong Kong		2871	16%

Bron: ITS, *Etnische ondernemers in Nederland*; Nijmegen, 1988, blz. 223-224.

* De gegevens zijn bewerkt door de WRR; voor de berekening van het percentage is daarbij gebruik gemaakt van de CBS-gegevens per 1 januari 1986 en van een ruwe schatting van het aantal allochtonen met de Nederlandse nationaliteit.

Branches

Niet alle branches blijken in gelijke mate aantrekkingskracht uit te oefenen op de verschillende allochtone groepen. Uit tabel 4.10 blijkt dat allochtone ondernemers zeer sterk in de horecasector zijn vertegenwoordigd. Dit geldt met name voor Chinezen, Kaapverdiërs, Grieken en Egyptenaren. Samen met het gegeven dat in het westen van het land niet alleen de allochtonen zelf, maar ook hun bedrijven zijn geconcentreerd, betekent dit dat de vier grote steden van het land veel horecabedrijven van allochtonen tellen. Dit draagt bij aan het kosmopolitisch karakter van de grote steden.

In de allochtone horecasector kan een onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven die zich uitsluitend richten op klanten uit de eigen groep en bedrijven die zich richten op een algemeen klantenbestand. De meeste horecabedrijven uit categorie B en C van tabel 4.10 richten zich met hun etnische producten op een algemene klantenkring. Reeds decennia lang zijn de Chinees(-Indische) restaurants befaamd, maar ook de restaurants van Grieken en Italianen en eetgelegenheden als shoarmazaken van Egyptenaren en Israëliërs hebben zich een plaats in het horeca-aanbod voor de gehele bevolking weten te verweren. Veel horecabedrijven uit categorie A van tabel 4.10 richten zich daarentegen juist op klanten uit de eigen allochtone groep. Marokkanen en vooral Turken hebben met de oprichting van cafés en koffiehuisen voor zichzelf plaatsen van ontmoeting en recreatie geschapen.

In de detailhandel is een redelijk aantal allochtonen terug te vinden, hoewel maar enkele groeperingen, namelijk Pakistanen en Marokkanen, het landelijk gemiddelde van 26 procent overstijgen. Een islamitische slagerij is een vaak voorkomend bedrijf onder allochtonen. Marokkanen bezitten 120 islami-

tische slagerijen en Turken en Surinamers respectievelijk 87 en 17²². Dit betekent dat circa 1 op de 8 Marokkaanse en 1 op de 24 Turkse bedrijven een slagerij is. De klantenkring van deze slagerijen betreft voor het merendeel moslims, consumenten die naar islamitische opvattingen rein (helaal) vlees eten. In de praktijk behoren zij vaak tot dezelfde allochtone groep als de slager zelf. Deze ondernemers en hun klanten vormen een eigen deelmarkt; gelet op de voortgaande immigratie heeft deze de potentie te groeien²³.

Indiase en andermaal de Pakistaanse bedrijven zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de groot- en tussenhandel. In vergelijking met het landelijk gemiddelde zijn alleen de Chinezen en de Marokkanen in deze branche niet erg actief. Opmerkelijk is de oververtegenwoordiging van Turkse en Joegoslavische industriebedrijven. Met name in Amsterdam hebben veel Turken een textiel-

Tabel 4.10 Bedrijven van leden uit een beperkt aantal allochtone groepen, in procenten naar hoofdbranche, 1986

		Hoofdbranche *)						Totaal
		1	2	3	4	5	6	%
A.	Turkije	16	12	18	39	4	11	100
	Marokko	4	8	33	39	5	11	100
	Suriname	7	15	19	20	18	21	100
	Ned. Antillen	8	18	10	10	28	26	100
B.	Italië	7	16	10	37	19	11	100
	Spanje	6	21	10	16	19	28	100
	Portugal	4	21	9	23	17	26	100
	Griekenland	4	22	8	51	6	9	100
	Joegoslavië	20	13	7	29	11	20	100
	Tunesië	4	14	15	38	15	14	100
C.	Kaap Verdië	0	13	10	62	2	13	100
	Egypte, Algerije, Libië	3	15	6	54	13	9	100
	Israël	4	25	10	31	23	7	100
	Pakistan	3	42	32	12	6	5	100
	India	6	43	19	11	14	7	100
	China, Hongkong	1	4	4	84	6	1	100
Alle in het Handelsregister ingeschreven bedrijven (KvK, 1986) N = 11.750		8	12	26	8	22	24	100

Bron: ITS, *Etnische ondernemers in Nederland*; Nijmegen, 1988, blz. 229-230.

- *) 1 = Industrie.
 2 = Groot- en tussenhandel.
 3 = Detailhandel en reparatiebedrijven voor gebruiksgoederen.
 4 = Hotels, restaurants, cafés en dergelijke.
 5 = Bank- en verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening.
 6 = Overige: Landbouw en Visserij + Delfstoffenwinning, Productie en distributie van elektriciteit, gas, water, warmtevoorzieningsbedrijven en dergelijke; Bouwnijverheid en installatiebedrijven, overige dienstverlening.

^{22]} E.S.J. Bakker en L.J. Tap, *Islamitische slagerijen in Nederland*; Utrecht, Onderzoekerscollectief Utrecht, 1985, blz. 72. Het betreft een telling per 1 januari 1985.

^{23]} *Ibid.*, blz. 152-153.

atelier ²⁴. Joegoslavische industriële ondernemingen leggen zich vaak toe op de fabricage van metaalproducten, machines en transportmiddelen ²⁵.

Functies

Ondernemerschap van allochtonen is om verschillende redenen belangrijk. Allereerst draagt het bij aan economische groei en vergroting van de werkgelegenheid. Verder ontdekken immigranten soms gaten in de markt of weten zij nieuwe producten te introduceren ²⁶. Gerechten als consumptie-ijs en pizza zijn bijvoorbeeld door Italianen in Nederland gebracht en vormen voor hen nog steeds een belangrijke bron van inkomsten. Het bedrijfsleven van allochtonen wordt wellicht ook op den duur belangrijk voor het verstevigen van handelscontacten. Er is bijvoorbeeld een gemengde commissie voor economische betrekkingen met Turkije ingesteld en er vinden handelsmissies plaats, waaraan ook Turkse ondernemers uit Nederland deelnemen.

Behalve economische functies vervult het ondernemerschap ook maatschappelijke functies. Een deel van de ondernemingen van allochtonen, in de praktijk vooral Turkse, Surinaamse en Marokkaanse bedrijven, komt aan specifieke groeps- en/of religiegebonden behoeften tegemoet. Islamitische slagerijen, eigen ontmoetings- en recreatieplaatsen, in de vorm van cafés en koffiehuisen, videoverhuurbedrijven, kappers en levensmiddelenzaken vormen een deel van de 'etnische infrastructuur' die ontstaat op grond van de behoeften en gewoonten van de verschillende allochtone groepen ²⁷.

Het zelfstandig ondernemerschap vormt voorts een klassieke route voor sociale stijging. Ondernemers die succesvol deelnemen aan het bedrijfsleven kunnen van groot belang zijn voor het zelfbeeld van een allochtone groep. De betekenis hiervan mag niet worden onderschat en is vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld sport- en muziek'sterren' uit de eigen allochtone groep. Allochtone ondernemers leren de autochtone bevolking ten slotte dat het beeld van achterstelling en achterstand, dat bij velen nog altijd bestaat ten aanzien van allochtonen, nuancering behoeft. Het ondernemerschap van allochtonen kan een étalagefunctie vervullen.

Problemen

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken verricht naar het functioneren van bedrijven van allochtonen. Het beeld dat naar voren komt, is gedifferentieerd. De financiële positie, vooral van Turkse en Marokkaanse bedrijven, is vaak slecht. Bij andere allochtone ondernemers, zoals bij de Surinamers, is de situatie beter of, zoals bij de Italianen, ronduit goed ²⁸.

Het slecht functioneren van bedrijven van allochtonen kent verschillende oorzaken. In veel gevallen is de concurrentie groot, omdat er veel ondernemingen van allochtonen zijn in sectoren met een lage toetredingsdrempel. Uit enkele studies blijkt voorts een gebrek aan kennis op het terrein van het ondernemerschap in Nederland. Vakmanschap, kennis van management en van de Nederlandse taal is in een aantal gevallen niet in voldoende mate aanwezig en veriste diploma's ontbreken soms. Dikwijls zal door de gebrekkige kennis van de

²⁴] Zie bijvoorbeeld L. Bloeme en R.C. van Geuns, *Ongeregeld ondernemen; een onderzoek naar informele bedrijvigheid*; 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987, blz. 93-148.

²⁵] H.J.M. van den Tillaart en T.J.M. Reubsat, op. cit., blz. 227.

²⁶] F. Bovenkerk, 'Op eigen kracht omhoog: etnisch ondernemerschap en de oogkleppen van het minderhedencircuit'; *Intermediair*, 26 februari 1982, 18e jaargang nr. 8.

²⁷] Zie bijvoorbeeld J.A.P. Veraart, *Turkse ondernemers; een onderzoek naar de rol die Turkse ondernemers en ondernemingen spelen binnen de Turkse gemeenschap in Nederland*; Utrecht, Nederlands Centrum Buitenlanders, 1988.

²⁸] Zie bijvoorbeeld: E.S.J. Bakker en L.J. Tap, op. cit., blz. 131 en H.J.M. van den Tillaart en T.J.M. Reubsat, op. cit., blz. 5-6.

Nederlandse taal de achterstand in informatie over allerlei aspecten waarmee een ondernemer te maken heeft niet gemakkelijk kunnen worden ingelopen. Veel allochtone ondernemers hebben ten slotte te weinig eigen startkapitaal en krijgen moeilijk toegang tot de kredietverlenende instellingen.

De animo om een bedrijf te starten, is betrekkelijk groot. Een belangrijk motief is om te ontkomen aan een situatie van werkloosheid, al blijkt juist dan de kans op succes gering. De voorlichting door het Regionaal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (RIMK) richt zich voor een belangrijk deel op het weerhouden van 'kansloze' gegadigden om een eigen bedrijf te starten. Het onderzoek van het ITS naar etnische ondernemers stelt dat het 'ontmoedigingsbeleid' van de voorlichters slechts een beperkt effect heeft; dit zal blijven zolang het motief om te starten – het gebrek aan banen – voortduurt²⁹.

Huidig beleid

Sinds enkele jaren bestaat er binnen het beleid van de rijksoverheid gericht op het midden- en kleinbedrijf (MKB) specifieke aandacht voor het ondernemerschap van allochtonen die behoren tot de doelgroepen van het huidige minderhedenbeleid. Er zijn enige specifieke voorzieningen op het terrein van voorlichting aan en advisering van startende allochtone ondernemers ingesteld, alsook specifieke onderwijsvoorzieningen. Met behulp hiervan poogt men de algemene voorzieningen voor ondernemers toegankelijker te maken. Er vinden thans collectieve voorlichtingsbijeenkomsten plaats, gericht op allochtone (aspirant-)ondernemers. Ter advisering van individuele ondernemers zijn zes minderhedenfunctionarissen bij de RIMK's aangesteld. Tevens is de Vooropleiding Vestigingsdiploma's Anderstaligen (VVA) van de grond gekomen.

Het algemene MKB-beleid en de uitgebreide wet- en regelgeving in Nederland rondom het ondernemerschap beoogt onder meer verhoging van de vakbekwaamheid van de ondernemer en verbetering van de kwaliteit van het produkt. In sommige branches werken de regels in het nadeel van allochtonen³⁰. Ingevolge de Vestigingswet worden bijvoorbeeld aan de uitoefening van een zelfstandig bedrijf eisen van vakbekwaamheid, ervaring en handelskennis gesteld; ervaring en kennis die buiten Nederland zijn opgedaan, worden echter vaak niet erkend. Dikwijls zijn Nederlandse diploma's noodzakelijk en is beroepservaring in Nederland vereist.

Ingevolge de Vestigingswet Bedrijven 1954 kan ten aanzien van vereiste vergunningen door de minister van Economische Zaken een ontheffing worden verleend 'indien naar zijn oordeel sprake is van een bijzonder geval en gewichtige belangen tot het verlenen van een ontheffing aanleiding geven' (artikel 15, lid 1, b). En voorts 'indien het bepaalde in een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot de vestiging van natuurlijke personen en vennootschappen op het grondgebied van een der Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap of met betrekking tot het verrichten van diensten door natuurlijke personen en vennootschappen op dat grondgebied, tot het verlenen van een ontheffing aanleiding geeft' (artikel 15, lid 1, c).

In de praktijk wordt ontheffing verleend aan onderdanen uit andere EG-landen, wanneer zij kunnen aantonen dat zij voldoen aan de vestigingseisen in het land van herkomst. Ook kan het niet voldoende aanwezig zijn van plaatselijke voorzieningen een reden zijn om een ontheffing aan nieuwe ondernemers te verlenen. Verder worden regelingen getroffen in het kader van het ontheffingenbeleid uit hoofde van een bijzondere wijze van bedrijfsuitoefening. In dit kader kunnen ontheffingen worden verleend aan bijvoorbeeld islamitische

^{29]} H.J.M. van den Tillaart en T.J.M. Reubsat, op. cit., blz. 16.

^{30]} M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 95.

slagers, aan bakkers die andere dan Westeuropese broodsoorten vervaardigen en aan eigenaren van buitenlandse restaurants³¹.

Een belangrijk juridisch aspect van het algemene ontheffingenbeleid is de ruimte die hierin wordt gegeven aan het zogenaamde voorzieningselement. Dit betekent niet dat een persoon ontheffing krijgt voor bijvoorbeeld het vestigen van een islamitische slagerij omdat hij moslim is. Wel dat zich één islamitische slager – ook als hij niet aan alle formele eisen voldoet – mag vestigen op iedere 1000 ter plaatse wonende alleenstaanden en gezinshoofden die de islam belijden (uiteraard nadat in een onderzoek vakbekwaamheid voor het slachten volgens de islamitische rite is gebleken). Hetzelfde voorzieningscriterium wordt ook bij Turkse bakkers gehanteerd. Dit vormt in juridische zin een erkenning van de mogelijkheid van voorzieningen ten behoeve van specifieke behoeften van allochtone groepen.

Gemeentelijke vergunningenstelsels hebben vaak een bescherming van gevestigde ondernemers tot gevolg. Soms kunnen vergunningen aan verwanten worden overgedragen of kunnen zij worden doorverkocht³². Nieuwkomers, onder wie veel allochtonen, kunnen dan moeilijk toegang krijgen. Ongelukkigerwijs betreft het nogal eens branches, zoals het taxibedrijf en het marktwezen, waarvoor allochtonen grote belangstelling ten toon spreiden.

Nieuw beleid

De regering heeft onlangs een aantal nieuwe maatregelen voorgesteld ten behoeve van het ondernemerschap van personen uit minderheidsgroepen³³. De hoofddoelstelling van dit specifieke MKB-beleid is het bevorderen van gelijke kansen op zakelijk succes voor ondernemers uit etnische minderheidsgroepen. Als nevendoelstelling geldt het bevorderen van gelijke kansen op deelname aan het zelfstandig ondernemerschap. Het wordt noodzakelijk geacht de toegankelijkheid van de algemene ondernemersvoorzieningen te vergroten. Van deze voorzieningen wordt over het algemeen zeer weinig gebruik gemaakt door allochtone ondernemers. Het uitgangspunt hierbij is dat bevordering van het ondernemerschap niet primair moet worden gezien als een bijdrage aan het oplossen van de arbeidsmarktproblematiek van allochtonen. De stap naar het ondernemerschap moet worden vergemakkelijkt voor allochtonen die een behoorlijke kans van slagen hebben, maar aan hen mogen geen lagere eisen worden gesteld dan aan autochtone ondernemers. In de beleidsvoorstellen ligt dan ook een sterk accent op het intensiveren van voorlichting, advisering en begeleiding en op het aanbieden van cursussen en ondernemersonderwijs.

Een nieuw voorstel op het gebied van voorlichting, advisering en begeleiding betreft een mentorensysteem. Het is de bedoeling een landelijk dekkend netwerk van mentoren te ontwikkelen die allochtone ondernemers bij de verschillende aspecten van het ondernemerschap op intensieve wijze terzijde kunnen staan. Ten aanzien van de educatieve voorzieningen gaat het allereerst om het bevorderen van gebruik van taal- en starterscursussen. Speciaal voor allochtone ondernemers zullen cursussen worden opgezet op de terreinen financieel beheer, marketing en import/export. De Vooropleiding Vestigingsdiploma's Anderstaligen (VVA), een schakelcursus naar de algemene ondernemersoplei-

³¹] T. Breimer, 'Zelfstandig ondernemerschap'; *Handboek Minderheden*; Alphen aan den Rijn/Lelystad, Samsom/Koninklijke Vermande, 1984, blz. K2000-5 en 6.

³²] Th. Hessels, *Tussen de regels; een onderzoek naar de positie van allochtonen in de regelgeving van de gemeente Den Haag*; Gemeente Den Haag, 1985, blz. 92 e.v. en: Th. Hessels, *Zo is 't geregeld; de positie van allochtone Amsterdammers bij de afgifte van vergunningen en de verdeling van woonruimte*; Gemeente Amsterdam, 1986.

³³] Regeringsstandpunt beleid inzake het ondernemerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen, 1989.

dingen, zal worden voortgezet. De verantwoordelijkheid voor deze cursus zal te zijner tijd aan het CBA worden overgedragen.

Ten aanzien van problemen bij de kredietverlening is, volgens het regeringsstandpunt, begin 1989 een borgstellingsregeling voor het midden- en kleinbedrijf ingevoerd, inclusief een startersfaciliteit, die beoogt voor (aspirant-)ondernemers de mogelijkheid te vergroten een bankkrediet te verkrijgen. De banken hebben toegezegd een registratie te verzorgen van de toe- en afgewezen aanvragen, waarbij onder meer aandacht zal worden besteed aan de etniciteit van de aanvragers. Door middel van deze registratie wordt ernaar gestreefd allochtone en autochtone ondernemers bij kredietverlening gelijk te behandelen.

Bij de hantering van de vestigingwet is het uitgangspunt dat rekening moet worden gehouden met de specifieke problemen die allochtone aspirant-ondernemers hebben bij het voldoen aan de vestigingseisen, zonder afbreuk te doen aan het niveau van die eisen. Hiertoe zullen de mogelijkheden voor 'creatief' toetsen bij examinering worden verruimd, bijvoorbeeld door mondeling in plaats van schriftelijk te examineren. Hiernaast zal voor een categorie aspirant-ondernemers uit de eerste generatie, die nooit hebben kunnen deelnemen aan het Nederlandse onderwijs, eenmalig en voor een beperkte periode de gelegenheid worden geboden aan alternatieve vestigingseisen te voldoen. Ontheffing kan worden verleend indien voldoende ervaring aanwezig is als werknemer of als ondernemer in dezelfde branche waarvoor ontheffing wordt aangevraagd. Wel moet de VVA succesvol zijn afgerond.

4.5 Zwarte arbeid

De geringe mogelijkheden voor allochtonen om te participeren in de formele arbeidsmarkt zouden kunnen doen vermoeden dat de betaalde informele sector als een toevluchtsoord voor de werklozen onder hen fungeert. De positie van allochtonen in deze sector is echter slechts fragmentarisch in kaart gebracht, zodat een empirische fundering voor deze veronderstelling ontbreekt.

Ook de zwarte arbeidsmarkt wordt voor een belangrijk deel geregeerd door de wetten van vraag en aanbod. Het lijkt aannemelijk dat op deze markt een omvangrijk aanbod van allochtonen bestaat. Zij verkeren immers vaak in een situatie waarin een zekere dwang bestaat om zich tot de zwarte markt te wenden. Grote tekorten aan formele arbeidsplaatsen en inkomensproblemen doen zich vooral voelen bij laag opgeleiden en bij de laagst betaalden; allochtonen vormen van deze categorieën een belangrijk bestanddeel. Ook culturele factoren doen vermoeden dat de drempel voor toetreding tot de zwarte markt voor allochtonen laag is. De vergaande bemoeienis met het economisch leven, zoals die in Nederland bestaat, is voor vele allochtonen een vreemd fenomeen. Het onderscheid tussen formeel en zwart werken zal voor hen dan ook niet zozeer van betekenis zijn. In de samenlevingen waaruit men afkomstig is, stond zelfredzaamheid veel meer voorop en was sociale zekerheid soms een onbekend verschijnsel. Hiernaast leeft onder verschillende allochtone groepen, wellicht het duidelijkst onder personen van de eerste generatie, een sterk arbeidsethos. Dit kan ertoe leiden dat men liever nog veel slecht betaalde informele uren maakt, dan een uitkering accepteert³⁴.

Een in theorie verhoudingsgewijs groot aanbod van allochtonen op de betaalde informele markt betekent echter nog niet dat velen van hen ook feitelijk zwart werken. Er bestaan voor hen vermoedelijk juist hoge drempels. Volgens een

^{34]} Onder meer in de confectie-industrie en de glastuinbouw zijn hiervan voorbeelden bekend. Zie ook noot 36.

schatting van het CBS zou het in de zwarte sector voor het overgrote deel, namelijk 70 procent, gaan om dienstverlening aan huishoudens. De resterende 30 procent betreft activiteiten die binnen formele kaders worden verricht³⁵. Het is naar alle waarschijnlijkheid juist dit laatste segment waar allochtonen voornamelijk terecht kunnen. De weinige empirische gegevens geven te zien dat allochtonen hier stelselmatig saai, vuil of zwaar lichamelijk werk verrichten. Ze hebben lange en onregelmatige werktijden, werken in slechte arbeidsomstandigheden en worden slecht betaald. Voorbeelden van plaatsen waar allochtonen dergelijke zwarte arbeid verrichten, zijn de schoonmaakbranche, de glastuinbouw, de confectie-industrie, slachthuizen, de bollenpellerij en het goederenvervoer. Het gaat hierbij vrijwel steeds om de minst aantrekkelijke activiteiten. Juist waar zwarte werkzaamheden door allochtonen worden verricht, worden de negatieve gevolgen van de concurrentieverhoudingen op de zwarte arbeidsmarkt duidelijk zichtbaar. De Arbeidsomstandighedenwet, het ontslagrecht, talloze cao-bepalingen met betrekking tot werktijden, overuren, en dergelijke worden juist hier met voeten getreden. In bepaalde branches komt zelfs kinderarbeid voor³⁶.

Voor vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, bestaat er vaak een noodzaak tot het verrichten van zwarte arbeid. Voor hen krijgt deze ook op extreem negatieve wijze uitdrukking in de betaling, de aard van de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder zwarte arbeid wordt verricht. De positie van vooral deze werknemers leidt soms tot situaties, die in de Nederlandse samenleving voor anderen al lang tot het verleden behoren.

Voor veel werkzaamheden in de zwarte sector worden eisen gesteld aan het kwalificatieniveau en aan sociale vaardigheden. Wanneer men, zoals veel allochtonen, noch een algemene, noch een beroepsopleiding voltooid heeft, biedt de zwarte sector weinig mogelijkheden. De vaardigheidseisen gelden niet alleen voor zwart werk dat ten behoeve van of door bedrijven wordt verricht. Bij de zwarte dienstverlening aan huishoudens gaat het meestal eveneens om activiteiten die een beroepsopleiding vereisen. Bovendien worden ze voor het merendeel verricht door personen die al werk hebben³⁷.

Niet alleen het kwalificatieniveau vormt een belangrijke drempel voor zwart werk door werkloze allochtonen, ook zullen zij vaak niet beschikken over de contacten die nodig zijn om zulk werk te vinden. De informele markt is geen anonieme markt; de toegang ertoe is vaak beperkt tot afgebakende circuits van vragers en aanbieders, waarbinnen directe persoonlijke contacten worden onderhouden. Allochtonen komen vaak nauwelijks in aanraking met de autochtone bevolking. Bovendien raken werklozen veelal in een sociaal isolement. De wel aanwezige contacten vinden doorgaans vooral plaats tussen werklozen onderling, personen die elkaar op het gebied van de betaalde informele sector weinig te bieden hebben³⁸. Ook ten aanzien van deze factor zijn werkenden voor de kansen op de zwarte markt in het voordeel.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zwart werkenden voor het merendeel personen zijn die ook op de formele markt een sterke positie innemen. Tot deze groep behoren verhoudingsgewijs weinig allochtonen.

³⁵] R. van Eck en B. Kazemier, *Zwarte inkomsten uit arbeid; resultaten van in 1983 gehouden experimentele enquetes*; CBS, Statistische Katernen nr. 3, 's-Gravenhage, 1985.

³⁶] F. Buys, *Oordeel en vooroordeel onder glas*; COMT, Leiden, 1988.
L.J. Tap, *Het Turkse bedrijfsleven in Amsterdam*; Interfaculteit Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Amsterdam, 1983.
I.C.J. van Pelt, *Thuiswerk in Den Haag en regio*; Seinpost, 's-Gravenhage, 1988.

³⁷] J.W.M. Mevissen en P.H. Renooy, *De informele economie gelokaliseerd; een studie naar de achtergronden en verschijningsvormen van de informele economie in Nederland*; 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1986, en: J.G. Lambooy en P.H. Renooy, *Bouwstenen van de informele arbeidsmarkt; een inventarisatie*; 's-Gravenhage, OSA Werkdocument nr. 12, blz. 243 e.v.

³⁸] J.W.M. Mevissen en P.H. Renooy, op. cit., blz. 244, Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*; 's-Gravenhage, 1986, blz. 304.

Al met al lijkt het aannemelijk dat werkloze allochtonen een zwakke positie innemen op de zwarte arbeidsmarkt. Hun aanbod is in potentie weliswaar omvangrijk en de drempel voor toetreding zal doorgaans laag zijn. De feitelijke mogelijkheden zijn echter beperkt en bovendien weinig aantrekkelijk.

4.6 Het arbeidsvoorzieningsbeleid

Met het arbeidsvoorzieningsbeleid tracht de overheid de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt te beïnvloeden. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid draagt, tot het moment waarop de organisatie wordt getripartiseerd, de primaire verantwoordelijkheid voor dit beleid. Voor bepaalde onderdelen wordt deze gedeeld met andere ministers. Het beleid wordt uitgevoerd door de Gewestelijke Arbeidsbureaus.

De toegenomen bemoeienis van de gemeenten met de arbeidspositie van minderheden is niet verwonderlijk. Een groot deel van de allochtonen woont in de 20 grootste gemeenten. Deze gemeenten worden zeer sterk getroffen door de hoge werkloosheid onder allochtonen en de maatschappelijke gevolgen daarvan. Om deze reden hebben deze gemeenten in maart 1988 in het Memorandum inzake het minderhedenbeleid in de jaren negentig een grotere eigen rol bepleit.

De bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is allermindst duidelijk. De samenwerkingsvormen die in de praktijk gevonden zijn of zich ontwikkelen, verschillen van plaats tot plaats; soms is in plaats van samenwerking eerder van tegenwerking sprake. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeente is bovendien sterk in beweging door de aanstaande tripartisering van de arbeidsvoorziening. Zowel de sociale partners als de gemeenten raken hierdoor sterker betrokken bij dit beleid. Zij krijgen zitting in de regionale besturen en zullen vanuit die positie ook betrokken zijn bij het centrale bestuursorgaan. In de volgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan.

In de beleidspraktijk tot nu toe is een complex instrumentarium voor de arbeidsvoorziening tot stand gebracht. De WRR heeft in zijn rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* van december 1987 dit instrumentarium in kaart gebracht.

Hieruit blijkt dat het om een indrukwekkend aantal maatregelen gaat. In de praktijk is de gezamenlijke effectiviteit ervan, voor zover daarover althans informatie beschikbaar is, voor minderheden echter beperkt³⁹. De verschillende beleidsinstrumenten kunnen als volgt kort worden getypeerd.

Directe bemiddeling

Hieronder valt zowel de bemiddeling door het arbeidsbureau, als die door het uitzendbureau START (de Stichting uitzendbureau arbeidsvoorziening). Doel van deze sinds 1978 bestaande instelling is werkzoekenden, voor wie het arbeidsbureau niet direct een passende baan beschikbaar heeft, met behulp van de uitzendformule aan een tijdelijke baan te helpen. De doelgroep bestaat uit moeilijk plaatsbare werklozen. De bedoeling is dat de via START geplaatsten uiteindelijk aan een vast dienstverband kunnen worden geholpen.

Werkgelegenheidsverruimende maatregelen

Bij deze categorie maatregelen gaat het om het scheppen van additionele werk-

³⁹] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987, blz. 155.

gelegenheid voor moeilijk plaatsbare werklozen. De belangrijkste maatregelen zijn (de voorbereidingen van) het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) en de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM). Door middel van het JWG wil de overheid jongeren die een half jaar na het verlaten van de school nog geen baan hebben gevonden een tijdelijke baan bieden in de collectieve sector. Hiermee wordt beoogd hen werkervaring te laten opdoen, die tot een betere kans op een vaste baan moet leiden. De WVM beoogt eveneens zinvolle additionele werkgelegenheid te creëren in de collectieve sector voor werklozen die minimaal 12 maanden werkloos zijn. Met ingang van 1988 komt deze maatregel alleen nog ten goede aan minderheden, herintredende vrouwen en gehandicapten.

Plaatsingsbevorderende maatregelen

De doelgroep van de Maatregel ter Ondersteuning Arbeidsinpassing (MOA) bestaat uit langdurig werklozen van wie verwacht wordt dat zij zonder inwerkprogramma geen baan kunnen krijgen. De maatregel voorziet in een tegemoetkoming in de kosten van training en begeleiding. De Jeugdonthoofdbanen (JOB) gelden voor jongeren beneden de 25 jaar die langer dan 2 jaar werkloos zijn. De maatregel biedt een loonkostensubsidie van 33 procent van het bruto minimum (jeugd)loon. Sinds 1 oktober 1986 is de *Wet-Vermeend/Moor* van kracht. Deze maatregel beoogt door een loonkostensubsidie van ongeveer 20 procent werklozen ouder dan 21 jaar die langer dan drie jaar werkloos zijn, aan een baan te helpen. De werkgever krijgt deze subsidie in de vorm van een vrijstelling van een deel van de werkgeverspremies. Via de *Maatregel Langdurig Werklozen* (MLW) kan de werkgever voorts nog in aanmerking komen voor een subsidie van f 4000,- voor training en begeleiding. De *Loonsuppletierегeling WW en WWV* (LSR) heeft tot doel de mobiliteit te bevorderen door een tijdelijke overbrugging van het inkomensverschil tussen uitkering en het loon in een nieuwe baan. Als doelgroep beschouwt men uitkeringsgerechtigden voor wie arbeid slechts beschikbaar is tegen een loon dat lager is dan het dagloon waarnaar hun uitkering is of zou moeten worden berekend. Het is de bedoeling dat in de loop van 1989 een 'geïntegreerde maatregel' in werking treedt, die de *Wet-Vermeend/Moor*, de MLW, de MOA en de WVM onder een vereenvoudigde en effectiever noemer brengt en bovendien het instellen van werkervaringsplaatsen regelt.

Scholingsmaatregelen

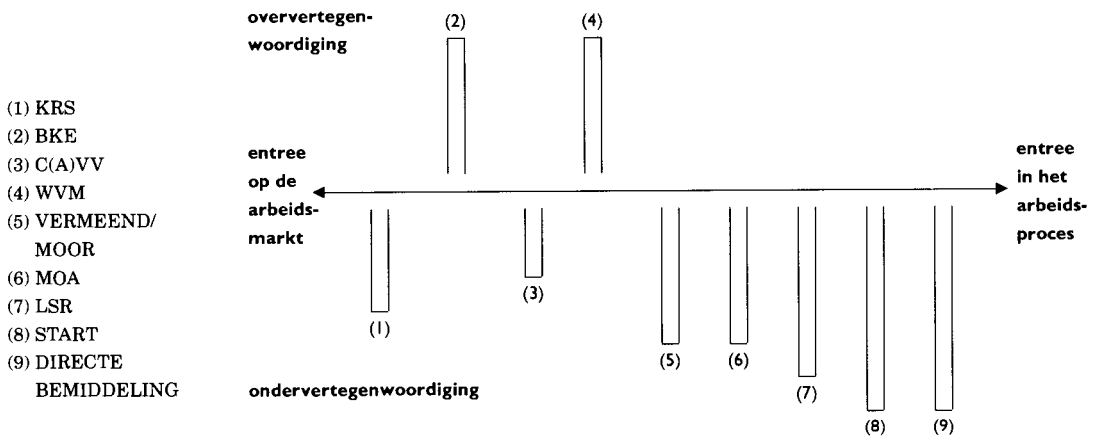
De *Kaderregeling Scholing* (KRS) beoogt de (weder)inpassing of handhaving van arbeidskrachten in het arbeidsproces te bevorderen door scholing in bedrijven of opleidingsinstellingen. Als doelgroep beschouwt men werklozen en werkenden die zonder scholing niet kunnen worden ingepast, of niet in het arbeidsproces gehandhaafd kunnen blijven. De maatregel behelst een tegemoetkoming in de studiekosten. Via de arbeidsbureaus is voorts plaatsing op de 'eigen' *Centra voor (administratieve) Vakopleiding van Volwassenen* (C(A)VV) mogelijk. De deelnemers kunnen een eventuele uitkering behouden. Dit geldt ook voor de cursisten van de *Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening* (CBB) (Zie voor de C(A)VV's en de CBB's verder hoofdstuk 6). De *Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie* (PBVE) beoogt sinds 1 augustus 1987 een brug te slaan tussen scholing in het kader van de arbeidsvoorziening en de O&W-infrastructuur voor beroepsonderwijs. Het PBVE-aanbod bestaat uit oriëntatie-, schakel- en kwalificerende programma's voor laag opgeleide volwassenen. De PBVE is een voortzetting van de proefprojecten *Beroepskwalificerende Educatie* (BKE) en de *Cursussen voor Jeugdige Werklozen* (CJW). De *Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen* (BVJ) beoogt ten slotte de instroom van jongeren tot 23 jaar in het primair leerlingwezen te

bevorderen. De regeling biedt een (financiële) ondersteuning aan de praktijkcomponent van het leerlingwezen.

In opdracht van de WRR hebben Roelandt en Veenman een onderzoek verricht naar het bereik van het arbeidsmarktinstrumentarium voor allochtonen⁴⁰. Dit blijkt over het algemeen erg beperkt te zijn. Zij zijn wat betreft het gebruik van de meeste arbeidsvoorzieningsmaatregelen ondervertegenwoordigd in vergelijking met hun aandeel in de doelgroep. Deze ondervertegenwoordiging bestaat zowel bij de arbeidsbemiddeling door het arbeidsbureau en door START, als bij de MOA, de Wet-Vermeend/Moor, de LSR, de KRS en de C(A)VV's. Uitsluitend voor de WVM en de BKE geldt een oververtegenwoordiging van allochtonen. Over de CBB is geen exacte informatie bekend. Wel staat vast dat de allochtone minderheden hier sterk zijn oververtegenwoordigd. Vanwege onvoldoende informatie kan over het bereik van de JOB en de BVJ geen uitsluitsel worden gegeven.

In onderstaande figuur zijn door Roelandt en Veenman de verschillende maatregelen geordend naar de mate waarin met de toepassing van een maatregel de directe inschakeling in het arbeidsproces wordt beoogd.

Figuur 4.1 Samenvattend overzicht van de evenredigheidsstoets voor minderheden, 1987



Bron: Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in het arbeidsvoorzieningsbeleid*; interne notitie, Rotterdam, september 1988.

NB. Over de overige voorzieningen is onvoldoende informatie beschikbaar.

Uit figuur 4.1 blijkt dat de ondervertegenwoordiging van minderheden toeneemt naarmate de voorzieningen meer zijn gericht op directe inschakeling in het arbeidsproces. Deze voorzieningen, te weten de arbeidsbemiddeling via het arbeidsbureau, START, de LSR, de MOA en de Wet-Vermeend/Moor, zijn tevens de voorzieningen met naar verhouding het grootste bereik. Er is alleen sprake van oververtegenwoordiging bij de WVM en de BKE; deze hebben een klein bereik en staan naar verhouding ver van de markt af.

Deze bevindingen gelden niet in dezelfde mate voor alle allochtone groeperingen. In de WVM zijn het vooral Molukkers en in mindere mate Surinamers en Antillianen/Arubanen die een meer dan proportioneel aandeel hebben. In de BKE komt de oververtegenwoordiging vooral voor rekening van Surinamers en Antillianen/Arubanen. Turken en Marokkanen zijn echter ondervertegenwoordigd in de WVM en de BKE.

⁴⁰] Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in het arbeidsvoorzieningsbeleid*; interne notitie, Rotterdam, september 1988.

De conclusie van het onderzoek van Roelandt en Veenman is dat de toepassing van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium leden van minderheidsgroepen gemiddeld minder kansen biedt op directe inschakeling in het arbeidsproces dan de autochtone doelgroepen. Dit is des te opvallender omdat minderheden veelal juist zijn oververtegenwoordigd in de doelgroepen van deze voorzieningen. Ter verklaring van deze conclusie wijzen Roelandt en Veenman erop dat bij voorzieningen die rechtstreeks zijn gericht op inschakeling in het arbeidsproces, de houding van de marktpartijen, in het bijzonder de werkgevers, een belangrijke rol speelt.

Uit de studie van Penninx blijkt dat werkgevers veelal een voorkeur hebben voor indienstneming van autochtone werknemers, ook in geval van gelijke kwalificaties. Het vraaggerichte beleid van de arbeidsbureaus vergroot de kans dat bij de bemiddeling op deze voorkeuren wordt geanticipeerd. Bovendien zal men door dit beleid accent leggen op het behalen van resultaat. Als gevolg hiervan zal men zich vooral toeleggen op die werklozen van wie de slaagkans het grootst wordt geacht. Door deze voorselectie nemen de kansen van allochtonen af. Bij de vraaggerichte benadering ligt ook een accent op de zelfredzaamheid van werkzoekenden. Dit betekent dat de arbeidsbureaus zelf weinig specifieke activiteiten ondernemen ten behoeve van bepaalde categorieën werklozen, zoals allochtonen. Dit vergroot de kans dat leden van minderheidsgroepen, zonder dat echt geprobeerd is hun geschiktheid voor de arbeidsmarkt na te gaan of te vergroten, geleidelijk in een steeds moeilijker positie terecht komen.

Het is ten slotte opmerkelijk dat één categorie qua bereik van het Arbvo-instrumentarium gunstig bij de overige minderheidsgroepen afsteekt, namelijk de Molukkers. Zij zijn oververtegenwoordigd in alle voorzieningen waarover gedetailleerde informatie beschikbaar is: directe bemiddeling, START, WVM, MOA, LSR, KRS, C(A)VV en BKE. Hieraan lijkt de bijzondere aandacht die thans in het arbeidsmarktbeleid aan deze categorie wordt besteed ten grondslag te liggen. Of deze grotere kans om van de arbeidsvoorzieningsmaatregelen te profiteren daadwerkelijk leidt tot een vermindering van hun werkloosheid is echter nog niet vast te stellen. Zou het echter zo zijn dat een grotere aandacht van politiek en beleid de voornaamste reden is van de vastgestelde grotere deelname aan het Arbvo-instrumentarium, en wellicht daardoor ook van een grotere arbeidsparticipatie, dan biedt dit perspectief voor andere categorieën. Immers, niet zozeer de kenmerken van de groep zelf zijn dan daarvoor bepalend, maar externe, positietoewijzende factoren. Deze zijn door beleidsmakers gemakkelijker te beïnvloeden.

4.7 Tripartisering

Voorals sinds 1979 is het met de arbeidsparticipatie van allochtonen slecht gesteld. Het op het gebied van de arbeidsvoorziening tot nu toe ontwikkelde beleidsinstrumentarium heeft een zeer hoge werkloosheid onder allochtonen niet kunnen voorkomen. Gebleken is dat zij verhoudingsgewijs weinig van deze veelal 'algemene' instrumenten profiteren.

Op het gebied van de arbeidsvoorziening is momenteel een belangrijke operatie gaande, die bekend staat als de tripartisering. Kern hiervan is dat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening na invoering van de wet gedeeld gaat worden tussen overheid en de sociale partners, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Deze bestuurlijke herinrichting heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en sociale partners, maar ook op de verhouding tussen rijk en gemeenten. De overheid wordt in het in te stellen Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) vertegenwoordigd door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs en Wetenschappen en Economische Zaken. In de in te stellen Regionale Besturen voor de Arbeids-

voorziening (RBA's) vertegenwoordigen de gemeenten de overheid. Als de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement geen vertraging oploopt, kan de nieuwe structuur begin 1990 zijn beslag krijgen. Er zijn echter al veel activiteiten gaande waarbij op de inwerkingtreding van de wet wordt geanticipeerd. Het bij de begroting 1989 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingediende Meerjarencader 1989-1992 en Landelijk Beleidskader 1989 voldoet naar inhoud en procedure van totstandkoming aan de in het wetsvoorstel aan het CBA gestelde taken⁴¹. Bij de opstelling hiervan zijn de toekomstige bestuurders van Arbeidsvoorziening, de sociale partners en vertegenwoordigers van departementen al betrokken geweest.

Belangrijk is de vraag wat de consequenties van de tripartisering zullen zijn voor het arbeidsvoorzieningsbeleid voor allochtonen en hun positie op de arbeidsmarkt. Een definitief antwoord is vanzelfsprekend niet te geven; er kunnen echter wel verwachtingen worden uitgesproken.

Op centraal niveau is in ieder geval duidelijk dat de grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het arbeidsvoorzieningsbeleid betekent dat andere dan in het CBA vertegenwoordigde departementen 'op afstand worden geplaatst'. De voor het minderhedenbeleid verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken is niet in het CBA vertegenwoordigd. Van een veel andere positie ten opzichte van het arbeidsvoorzieningsbeleid dan thans zal echter geen sprake zijn. Evenals thans kan hij zijn wensen kenbaar maken. Aan het onderhandelingsresultaat binnen het CBA zal hij echter weinig kunnen afdoen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor het parlement. Het kabinet blijft vanzelfsprekend op zijn aandeel in het beleid aanspreekbaar, maar de met de partners gedeelde verantwoordelijkheid voor het uiteindelijk tot stand gekomen arbeidsvoorzieningsbeleid naar doelstelling en uitvoering zal moeten worden geaccepteerd.

Hoe kan dit nu uit het oogpunt van een beleid ten aanzien van allochtone minderheden worden gekwalificeerd? Het krediet dat men aan deze nieuwe structuur op voorhand wil toekennen, hangt mede af van het oordeel over het tot nu toe gevoerde beleid. Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, heeft de discussie over het ten aanzien van minderheden te voeren beleid vooral betrekking gehad op de doelstellingen. Hoezeer daarover ook een consensus is gegroeid, het ingezette beleid – dat zich vrijwel uitsluitend van algemene instrumenten heeft bediend – heeft een ontwikkeling naar desintegratie op de arbeidsmarkt niet kunnen voorkomen.

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd betoogd, is deze desintegratie niet alleen en ook niet in de eerste plaats toe te rekenen aan het overheidsbeleid. Het bleek dat een aantal algemene processen hier in belangrijke mate debet aan is, zoals voortgaande immigratie en de herstructurering van de economie. Maar deze herstructurering is geen anoniem proces, dat zich voltrekt zonder dat daar wilsbeschikkingen aan ten grondslag liggen. De inkringing van veel arbeidsorganisaties is vooral ten koste gegaan van relatief eenvoudige arbeid. Ook vond een verdringing van lager geschoolden door hoger geschoolden plaats. De verantwoordelijkheid voor degenen die als gevolg hiervan werkloos zijn geworden, is afgewenteld op de sociale zekerheid. Dit geldt ook voor de overheid als werkgever. Voorts heeft de overheid in haar beleid ten opzichte van de marktsector niet in deze herstructurering willen interveniëren. Zij heeft de marktsector aangewezen als het trekpaard van de economie, ook uit het oogpunt van creatie van werkgelegenheid.

De afwenteling, die uit een oogpunt van micro-economische afweging voor ieder van de betrokken partijen begrijpelijk is, leidt op macro-niveau tot een

⁴¹] Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening, *Meerjarencader 1989-1992 + Landelijk Beleidskader 1989*.

enorme verspilling van menselijk kapitaal. Bovendien is het niveau van dienstverlening sterk verschaald. Nu de drie partijen zich in de nieuwe structuur 'tot elkaar veroordeeld hebben', is het niet ondenkbaar dat de aangegane gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkt deze afwenteling zal mitigeren. Tot nu toe hebben de krachtigste inspanningen ter bevordering van de plaatsing van allochtonen zich vooral gericht op de collectieve sector. De in de SER uitgesproken bereidheid om tot inspanningsverplichtingen te komen ten aanzien van het opnemen van minderheden in de marktsector duidt op de aanvaarding van een bredere verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktgebeuren.

Ook kan de rol van de overheid ten opzichte van de vroegere situatie van karakter veranderen. Het arbeidsmarktbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was de afgelopen jaren sterk vraaggericht. Dit hield in dat geprobeerd werd om zo goed en zo snel mogelijk te voorzien in de vraag naar arbeid. De kwalificatie-eisen die door werkgevers worden gesteld, zijn onder invloed van het ruime aanbod bovendien sterk opgeschroefd, hetgeen de kansen van de minder gekwalificeerden extra benadeelde. Aan het aanbod dat na deze afroming overbleef, werd niet veel aandacht besteed. Deze processen en praktijken heeft de raad uitvoerig geanalyseerd in zijn eerdergenoemde rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)*⁴². In de nieuwe structuur zal de zorg voor het snel en adequaat voorzien in de behoeften van het bedrijfsleven aan personeel vooral door de werkgeverskant worden behartigd. De vakbeweging zal uiteraard de belangen van de zittende werknemers in het oog houden. Het is goed denkbaar dat de overheidsvertegenwoordiging dan als eerste over de belangen van buiten het arbeidsproces staande categorieën en personen zal waken, vanzelfsprekend met inachtneming van de prioriteiten van het kabinetsbeleid.

Al met al zou het netto resultaat voor de positie van allochtonen hierdoor positiever kunnen zijn dan tot nu toe. Voor het regionale niveau zijn soortgelijke ontwikkelingen goed denkbaar. Ook hier mag men ervan uitgaan dat de belangen van het regionale bedrijfsleven en de daar werkende bevolking bij de sociale partners in goede handen is. Zeker de gemeenten die onder hun werklozen veel allochtonen tellen, zullen in de RBA's proberen een beleid voor deze categorieën te ontwikkelen. Wellicht nog meer dan het rijk worden deze gemeenten immers direct met de negatieve gevolgen van werkloosheid geconfronteerd, in de vorm van verpaupering, criminaliteit en onveiligheid. Een voordeel hierbij is dat de grootste gemeente uit een regio een bestuurszetel krijgt toegewezen in het regionale bestuur, en dit zal meestal ook de gemeente zijn met het grootste aantal allochtonen onder de bevolking.

In dit verband is voorts van belang in hoeverre bij de tripartisering de beleidsbevoegdheid op nationaal niveau plaats zal maken voor beleidsbevoegdheden op regionaal niveau. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het 'uitgangspunt is dat, voor zover het beleid tussenkomst van regionale organisatiekaders vereist, op het regionale niveau zelf in zo groot mogelijke vrijheid gehandeld moet kunnen worden, binnen landelijk vastgestelde hoofdlijnen'⁴³. Er zal dus sprake zijn van territoriale spreiding van de besluitvormingsprocessen. 'Het is juist deze ruimte voor beleidsbepaling op regionaal niveau die de vorming van eigen regionale besturen rechtvaardigt. Overweging hierbij is dat de omstandigheden per regionale deelmarkt aanzienlijk kunnen verschillen, zowel in termen van op te lossen problemen als in termen van de daartoe mobiliseerbare mogelijkheden. Binnen een dergelijke context kan het beleid op

⁴²] WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; op. cit.

⁴³] *Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)*, Tweede Kamer 1987-1988, 20 569, nr. 3, blz. 18.

nationaal niveau niet de vorm krijgen van gedetailleerde normen, die uniform in het hele land toepasbaar zijn' ⁴⁴.

Deze decentralisatie krijgt volgens het wetsontwerp en de Memorie van Toelichting op de volgende wijze vorm. Het beleid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt gevoerd op basis van een landelijk meerjarenbeleidsplan, dat jaarlijks voor het komende kalenderjaar en de vier daarop volgende jaren wordt bijgesteld. In dit document zijn de hoofdlijnen van het beleid aangegeven. Het wordt door het CBA met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld. Gekwalificeerd is een meerderheid die is opgebouwd uit minstens twee stemmen van ieder der drie betrokken partijen. Iedere partij beschikt over drie leden. De macht van iedere partij om een voorstel te blokkeren, is dus aanzienlijk. In het beleidsplan wordt een omschrijving gegeven van de doelstellingen van het beleid tegen de achtergrond van de sociaal-economische ontwikkeling. Voorts worden hierin algemene voorschriften en prioriteiten gegeven. Deze zullen zowel door de RBA's bij het opstellen van de begrotingen en regionale beleidsplannen in acht moeten worden genomen, als door het CBA bij het opstellen van de algemene begroting en het landelijk beleidsplan. Ook wordt een beschrijving gegeven van de sectorale en categorale initiatieven die zullen worden ondersteund, alsmede van de ondersteuningsactiviteiten ten behoeve van de RBA's. Het ontwerp van de landelijke begroting en het landelijk meerjarenbeleidskader wordt door het CBA aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en door deze aan het parlement voorgelegd. In deze begroting zijn naast een bijdrage van het rijk ook mogelijke inkomsten opgenomen bestaande uit geldelijke bijdragen van werkgevers en werknemers, en uit door het CBA en de RBA's ingestelde retributies.

De RBA's stellen jaarlijks, met inachtneming van de landelijke begroting en het landelijk meerjarenbeleidskader, een eigen begroting voor het komende kalenderjaar vast, alsmede een meerjarenbeleidskader. In het beleidskader wordt een beschrijving gegeven van de doelstellingen, gegeven de regionale sociaal-economische ontwikkeling en een omschrijving van de instrumenten en maatregelen die met het oog op de doelstellingen zullen worden ingezet. De eveneens met gekwalificeerde meerderheid vast te stellen regionale begrotingen en beleidsplannen behoeven goedkeuring van het CBA.

Deze planningsopzet maakt duidelijk dat in principe sprake is van een aanzienlijke decentralisatie. Het wordt dan meer dan nu het geval is mogelijk rekening te houden met de regionale situatie. Regio's waar zich onder de werklozen verhoudingsgewijs veel allochtonen bevinden, zullen – als dit past binnen de landelijke prioriteiten – meer op maat gesneden activiteiten kunnen ondernemen. Aan deze decentralisatie zijn echter ook mogelijke gevaarlijke aspecten verbonden. De centrale overheid kan er een alibi in vinden om zich bij tegenvallende resultaten te verschuilen achter de verantwoordelijkheid van deze regio's. De verantwoordelijkheidstoedeling kan door de decentralisatie zo diffuus worden, dat niemand meer echt aanspreekbaar is. Een conclusie hierover zou thans voorbarig zijn. Zoals gezegd, het beleid dat tot stand is gebracht in de tot nu toe bestaande gecentraliseerde situatie heeft werkloosheidscijfers onder allochtone minderheden van meer dan 40 procent niet kunnen voorkomen. Slechter kan het dus nauwelijks. Ook in deze situatie was het mogelijk verantwoordelijkheden te ontlopen.

Cruciaal is in dit verband wel in hoeverre de uitvoerende instellingen ook daadwerkelijk de beschikking krijgen over ruimte om een op maat gesneden beleid te voeren. Een veel gehoorde klacht is dat de tot nu toe getroffen maatregelen een te incidenteel karakter dragen en te weinig onderling verband hebben om een op de maat van een cliënt gesneden beleidsinzet mogelijk te maken. De huidige regelingen lopen sterk uiteen naar doelgroep (leeftijd, minimale duur

⁴⁴] Ibid., blz. 18-19.

werkloosheid, arbeidsverleden), doel (vorming, scholing, werkervaring, plaatsing) en bij werkervaring en plaatsing naar sector (collectieve sector, marktsector) en plaatsingsvoorwaarden (duur, deeltijd of voltijd, financieringsvorm). Bovendien volgen de regelingen elkaar snel op, hetgeen planning bemoeilijkt. Deze situatie heeft ertoe geleid dat er tussen het beleidsbepalende en -uitvoerende niveau een grote kloof is ontstaan.

Blijkens het eerdergenoemde Meerjarenkader 1989-1992 en Landelijk Beleidskader 1989 krijgen de RBA's de bevoegdheid om binnen het kader van de gestelde prioriteiten, het toegekende budget en een aantal kaderregelingen, zelfstandig een geëigend pakket van maatregelen te ontwerpen en te hanteren. Met betrekking tot scholing zal een tweetal wetten tot stand komen die van belang zijn voor arbeidsvoorziening op regionaal niveau: de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie en de Wet op het Cursorisch Onderwijs (zie verder hfdst. 6). Hiernaast is het de bedoeling alle plaatsingsbevorderende maatregelen die Arbeidsvoorziening voor langdurige werkloosheid kent tot een samenhangend geheel te bundelen. Inmiddels is hierover in het CBA i.o. overeenstemming bereikt in de vorm van de 'geïntegreerde maatregel' waarop hieronder wordt teruggekomen. Er wordt voorts gesteld dat uiterste terughoudendheid is geboden bij het op centraal niveau opsommen van categorieën die 'bijzondere aandacht' zullen krijgen, omdat dit 'al gauw iets vrijblijvends (krijgt) enerzijds, en iets onnodig dwingend richting de regionale besturen van Arbeidsvoorziening anderzijds'⁴⁵. Allochtone minderheden vormen vanwege hun problematische arbeidsmarktpositie een uitzondering. In de publicatie wordt prioriteit toegekend aan de bestrijding van langdurige werkloosheid. Hoewel verwacht wordt dat dit beleid allochtone minderheden zeker soelaas zal bieden, wordt aan hen toch apart aandacht geschonken. Men wil hun positie op de arbeidsmarkt verbeteren door:

- bij bemiddelingsactiviteiten en bij bedrijfsbezoeken bij te dragen aan de afbraak van vooroordelen en aan het wegnemen van stigmatisering;
- overeenkomstig het SER-advies het arbeidsvoorzieningsbeleid in al zijn facetten meer te richten op het hulp bieden aan leden van minderheidsgroepen, doordat de arbeidsbureaus in hun beleidsplan zullen aangeven wat de ernst van de arbeidsmarktproblematiek van minderheden in de regio is, welke aanpak men daar met de inzet van welke instrumenten tegenover stelt en welke effecten men daarvan, geformuleerd in concrete taakstellingen, verwacht;
- voor deze doelstelling voor 1989 f 100 miljoen van de in totaal f 600 miljoen maatregelengeld ter beschikking te stellen;
- de instroom in het leerlingwezen te verbeteren;
- speciale aandacht te schenken aan de mogelijkheden in het vlak van de basiseducatie en de PBVE in combinatie met praktijkervaring.

Deze opsomming in het Meerjarenkader maakt duidelijk dat de toekomstige bestuurders van het CBA het aandeel van het centrale niveau in de beleidsvoorbereiding op sobere wijze interpreteren. Van 'evenredige' participatie, één van de doelstellingen van het huidige minderhedenbeleid, wordt bijvoorbeeld niet gesproken. Er wordt niet verder gegaan dan het formuleren van een prioriteit en het bepalen van een budget.

In het overleg in het CBA i.o. naar aanleiding van het najaarsoverleg van het kabinet met de Stichting van de Arbeid op 21 oktober 1988 is in december 1988 echter een akkoord bereikt over de vormgeving van een geïntegreerde maatregel ter bestrijding van langdurige werkloosheid. Het akkoord heeft betrekking op een verruiming van de Wet-Vermeend/Moor en – in combinatie hiermee – op een stelsel van werkervaringsplaatsen. Deze geïntegreerde maatregel komt in de plaats van de Maatregel Langdurig Werklozen (MLW), de Maatregel Ondersteuning Arbeidsinpassing (MOA) en de Werkgelegenheidsverruimende

⁴⁵] Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening, op. cit., blz. 34.

Maatregel (WVM). Dit akkoord kan zeker worden gezien als een doorbraak, vanwege de voorheen bestaande weerstanden tegen een stelsel van werkervaringsplaatsen. Allochtone minderheden krijgen aparte aandacht. Toepassing van de Wet-Vermeend/Moor kan bij hen al plaatsvinden na één jaar werkloosheid in plaats van na twee jaar; bij de toetreding tot werkervaringsplaatsen wordt er op toegezien dat minderheden evenredig aan bod komen. In 1989 is voorzien in 5500 werkervaringsplaatsen en in de daarop volgende jaren in het viervoudige⁴⁶.

Met de tripartisering is een ingrijpende bestuurlijke hervorming in gang gezet. Aan deze operatie zijn gevaren te onderkennen, er zijn echter eveneens kansen op een – in vergelijking met de huidige situatie – versterkte en meer doelgerichte inspanning van alle betrokken partijen ten behoeve van de allochtone minderheden. Duidelijk is dat voor hen de nadruk op het regionale niveau komt te liggen. Op papier bieden de voorstellen kansen voor verbetering van de arbeidsmarktsituatie van allochtonen. In de eerste plaats door een gezamenlijke inspanning van de overheid en de sociale partners; deze brengt meer dan tot op heden de plaatsingsmogelijkheid van allochtone minderheden in de marktsector naar voren. In de tweede plaats door een decentralisatie die een op de regionale situatie afgestemd beleid mogelijk maakt. De voorgestelde structuur garandeert echter geen succes. De CBA/RBA-structuur heeft niet het beleidsmonopolie op het gebied van arbeidsvoorziening. Zo is het voor gemeenten mogelijk om via artikel 36 WWV eigen scholingsvoorzieningen voor werklozen te treffen. Onder andere via deze achterdeur kan arbeidsmarktbeleid gevoerd worden buiten het officiële arbeidsvoorzieningsbeleid om. De bestuurlijke verhoudingen binnen en tussen het CBA en de RBA's kunnen zich zodanig ontwikkelen dat effectief beleid door patstellingen wordt belemmerd. Ook is niet ondenkbaar dat het CBA zodanige bevoegdheden aan zich trekt dat de RBA's toch gebonden blijven aan centraal ontworpen maatregelen.

4.8 Specifiek beleid

In het arbeidsvoorzieningsbeleid worden niet uitsluitend algemene instrumenten gebruikt. Nadat duidelijk werd dat het doel van een evenredig gebruik van het algemene instrumentarium moeilijk haalbaar is, en bovendien de situatie van allochtonen onvoldoende verbetert, werd specifiek op allochtonen gericht beleid ontwikkeld. De volgende voorbeelden van overheidsbeleid zijn niet alleen beperkt tot het arbeidsvoorzieningssterrein.

a. *Verhoging effectiviteit bestaand instrumentarium*

Ten einde bestaande maatregelen meer of nog meer ten goede te laten komen aan minderheden is door het kabinet besloten 20 procent van de vanwege de WIR-gelden beschikbare middelen voor scholing van werkzoekenden te bestemmen voor tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid behorende personen. Gedacht wordt aan enige uitbreiding van de basiseducatie en een sterke uitbreiding van de PBVE. Het aantal CBB-plaatsen is voor 1988 met 600 verhoogd. Ook zal via de Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ) in het kader van de toewijzing van extra middelen in 1988 en 1989 een extra subsidie worden verleend voor maximaal 2000 allochtone jongeren die instromen in het leerlingwezen. Deze subsidie wordt bestemd voor sectoren waar men kampt met duidelijke tekorten aan leerlingen (bouw, metaal, detailhandel, economisch-administratief en gezondheidszorg).

⁴⁶] Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 9 december 1988 over de resultaten van het nader overleg naar aanleiding van het najaarsoverleg van 21 oktober 1988, met bijlagen.

b. *Tbespitsing maatregelen, onder andere op minderheden*

De toepassing van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) is met ingang van 1988 beperkt tot etnische minderheden, herintredende vrouwen en gehandicapten. Wanneer de 'geïntegreerde maatregel' (zie par. 4.6) in werking treedt, zal de WVM daarin opgaan. Voorts komen minderheden hierin al na één jaar werkloosheid voor toepassing van een loonkostensubsidie in aanmerking, in plaats van de twee jaar die geldt voor andere werklozen.

c. *Project vrouwen uit minderheden*

Het betreft hier kleinschalige werkgelegenheidsprojecten voor vrouwen uit minderheidsgroepen, bij de politie, gezinsverzorging, sociale dienstverlening, inrichtingswerk, administratieve/informatica-sector.

d. *Personeelsbeleid overheid*

Via het beleidsplan 'Werkgelegenheid voor etnische minderheden bij de rijksoverheid' (EMO-plan) wordt beoogd de werkgelegenheid voor minderheden bij de rijksoverheid zodanig te verhogen dat de samenstelling van het personeel bij de overheid een afspiegeling vormt van de samenstelling van de bevolking in Nederland. Daartoe is het de bedoeling in de periode 1987-1990 het percentage werkzame allochtone leden bij het rijk van 2 naar 3 procent te brengen. Naast dit beleidsplan is er het plan Werk voor Molukkers. Daarmee wordt beoogd een instroom van 1000 werkloze Molukkers bij de overheid te bewerkstelligen, waarvan 300 (in het kader van het EMO-plan) bij de rijksoverheid en 700 bij de lagere publiekrechtelijke lichamen en de semi-overheid. Aan deze plannen zijn aanvullende middelen voor scholing en tijdelijke werkgelegenheidsverruiming verbonden.

In september 1988 is voor de eerste keer over de voortgang van deze positieve-actieplannen gerapporteerd⁴⁷. Van de instroom bestaat bijna 70 procent uit Surinamers en Molukkers en slechts 6 procent uit Turken en Marokkanen. Hoewel nog niet vaststaat of de taakstellingen gehaald zullen worden, is al wel duidelijk dat de beperkte beschikbaarheid van voldoende vacatures op de lagere functieniveaus een belangrijk knelpunt vormt. Door de afslanking, vacaturestops en privatisering van verzorgende functies worden de instroommogelijkheden bij de overheid beperkt.

De uitvoering van het banenplan voor Molukkers is in handen gelegd van een tweetal particuliere opleidingsinstituten die elk 350 banen, eventueel na aanvullende opleiding of een werkervaringsplaats, dienen te verzorgen bij de lagere overheden en gesubsidieerde instellingen. Er wordt gebruikt gemaakt van het principe van outputfinanciering.

e. *Steunfunctie-instellingen*

Door het ministerie van WVC worden de zogenaamde steunfunctie-instellingen gefinancierd. Dit zijn categoriaal georganiseerde tweedelijns instellingen voor welzijnswerk die zich onder meer richten op het bevorderen van de toeleiding van allochtone werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. De steunfuncties vervullen in principe een intermediaire rol tussen de algemene voorzieningen en de allochtone groeperingen (zie verder hfdst. 7).

⁴⁷] Ministerie van Binnenlandse zaken, *Eerste rapport over de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid voor etnische minderheden bij de rijksoverheid (EMO-plan); periode 1-9-1987 tot 1-7-1988; september 1988.*

f. *Positieve actie door het bedrijfsleven*

Het door de SER overeengekomen principe van een inspanningsverplichting van het bedrijfsleven tot het voeren van positieve actie zal worden ingevuld bij het cao-overleg en door de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening. Het kabinet acht het overbodig om, zoals bepleit door de Raad voor het Jeugdbeleid, bij alle arbeidsvoorzieningsmaatregelen streefcijfers of taakstellingen te hanteren. Een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om een categoriale bestemming te geven aan een deel van de voor Arbeidsvoorziening bestemde gelden, wordt door het kabinet afgewezen, gezien de unanieme aanbeveling van de SER dat meerjarige taakstellingen wenselijk zijn. Om realisatie van de in het kader van de inspanningsverplichting te verwachten voorstellen te bevorderen, zal het kabinet middelen ter beschikking stellen ter ondersteuning van positieve-actieplannen ⁴⁸.

g. *'Contract compliance'*

De SER is niet tot een eensluidend oordeel gekomen over de wenselijkheid, de legitimiteit en de effectiviteit van contract compliance. Hieronder wordt verstaan het door de overheid hanteren van verplichtende voorwaarden ten aanzien van het personeelsbeleid van de opdrachtnemer bij het verstrekken van opdrachten aan derden. Op deze wijze zou de overheid kunnen bevorderen dat leden van minderheidsgroepen bij de uitvoering van dergelijke opdrachten zoveel mogelijk naar evenredigheid worden ingeschakeld.

In zijn reactie op het SER-advies stelt het kabinet het vanzelfsprekend te vinden dat de overheid in bepaalde gevallen een actieve opstelling kiest. De overheid zal bijvoorbeeld bedrijven waarmee zij zaken doet, maar die zich aan wettelijke bepalingen inzake discriminatie onttrekken, op de onaanvaardbaarheid van die handelwijze attenderen. Beëindiging van een zakelijke relatie wordt als ultimum remedium niet uitgesloten. Ook wordt het door het kabinet volstrekt oirbaar gevonden indien de overheid bij een gelijkwaardig aanbod de voorkeur geeft aan opdrachtnemers die invulling hebben gegeven aan de gezamenlijke inspanningsverplichtingen of die zich vrijwillig hebben gebonden aan een code of gedragslijn, die op het niveau van de onderneming of de bedrijfstak is uitgewerkt. Evenzeer acht het kabinet het een goede zaak dat de overheid anderen oproept haar voorbeeld in deze te volgen. Zo heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bedrijven opgeroepen om bij voorkeur alleen zaken te doen met uitzendbureaus die zich houden aan de anti-discriminatiecode van de Algemene Bond van Uitzendbureaus ⁴⁹. Het kabinet is voornemens na 1 september 1989 zijn standpunt ten aanzien van contract compliance nader aan te scherpen. Hierbij zal worden gelet op de reacties op de ambtelijke nota 'Meer kansen afdwingen?' ⁵⁰.

4.9 Conclusies

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is ingegaan op de positie van allochtonen in het arbeidsbestel en is een overzicht gegeven van het beleidsinstrumentarium ter verbetering van die positie. De arbeidsparticipatie is zorgwekkend; het meest uitgesproken geldt dit voor Marokkanen, Turken en

⁴⁸] Vervolgnocitie werkgelegenheid etnische minderheden, Kabinetsreactie op de adviezen van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor het Jeugdbeleid over een werkgelegenheidsprogramma voor minderheden: Tweede Kamer 1987/1988, 20 339, nr. 4, 24 juni 1988, blz. 10-12.

⁴⁹] Ibid., blz. 12 en 13.

⁵⁰] Meer kansen afdwingen!: Ambtelijke nota uitgegeven door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, maart 1989.

Molukkers. Een complex van factoren ligt hieraan ten grondslag. De economische herstructurering heeft geleid tot andere, veelal hogere kwalificatievereisten voor een baan; veel allochtonen ontbreekt het hieraan. De vraag naar laag en ongeschoolde arbeid blijft ver achter bij het aanbod en de vooruitzichten zijn voor lager gekwalificeerden niet rooskleurig. De blijvende immigratie leidt tot een voortdurende stroom van nieuw, voor de Nederlandse arbeidsmarkt vaak niet adequaat geschoold aanbod. Ook in de situaties waar de gevraagde arbeidskwalificaties indienstneming van allochtonen niet in de weg staan, zijn hun kansen beperkt, door een scala van procedures en praktijken die ten nadele van minderheden werken.

Het tot nu toe ontwikkelde beleidsinstrumentarium heeft maar een zeer beperkt resultaat gehad voor allochtonen. Het nagestreefde evenredige bereik wordt in veel gevallen niet gehaald. Maar ook waar dit wel het geval is, leiden de maatregelen te weinig tot een baan. De erkenning hiervan heeft in afwijking van de beleidslijn van eerdere jaren geleid tot de ontwikkeling van enkele specifiek op minderheden gerichte instrumenten. Voorts heeft de ook in het algemeen beperkte effectiviteit van het beleidsinstrumentarium geresulteerd in voorstellen om de verantwoordelijkheid van de overheid voor de arbeidsvoorziening te delen met de sociale partners en de uitvoering van het beleid aanzienlijk te decentraliseren.

De voorstellen van de raad in hoofdstuk 1 moeten in het licht van deze nog eens kort geschetste situatie worden gezien. De positie van allochtonen in het arbeidsbestel vraagt om een beleid op verschillende fronten tegelijk. Sommige voorstellen zijn vooral van belang voor verbetering van de situatie op langere termijn, terwijl andere al op kortere termijn tot een verlichting van de problemen beogen te leiden. De belangrijkste hiervan zijn de volgende.

a. *Onderwijs*

Verhoging van het opleidingsniveau van allochtonen is van het grootste belang om, gegeven de ontwikkelingen van de economie, tot een structurele verbetering van de positie op de arbeidsmarkt te komen. In de voorstellen in hoofdstuk 1 ligt hierop dan ook een sterk accent. Tegelijk moet worden erkend dat dit een weg is die vele jaren zal vergen. Voor de huidige generaties op de arbeidsmarkt hebben deze voorstellen vanzelfsprekend geen betekenis meer.

b. *Volwasseneneducatie*

De activiteiten die onder de noemer van volwasseneneducatie vallen, kunnen op kortere termijn leiden tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Zoals in hoofdstuk 6 zal blijken, vergt het tot stand brengen van een adequate infrastructuur een grote bestuurlijke inspanning en aanzienlijke financiële investeringen. Cruciaal hierbij is dat deze infrastructuur is afgestemd op kenmerken van de op de arbeidsmarkt opererende allochtone beroepsbevolking, alsmede op de vele, nog te verwachten nieuwkomers die veelal volstrekt onvoldoende zijn toegerust voor de arbeidsmarkt in Nederland.

c. *Werkervaring*

Werkervaringsplaatsen zijn een belangrijk middel om die werklozen en herintreedsters een betere kans op de arbeidsmarkt te verschaffen voor wie niet het opleidingsniveau of de opleidingsrichting de grootste handicap vormt, maar het gebrek aan relevante en/of recente werkervaring. Werkervaring wordt voor

de bezetting van zeer veel en naar niveau zeer uiteenlopende vacatures vereist. Het valt te hopen, in het bijzonder ook voor de arbeidsparticipatie van allochtonen, dat de afspraken hieromtrent zowel in de markt- als in de collectieve sector spoedig in een daadwerkelijk aanbod van werkervaringsplaatsen worden omgezet.

d. *Creatie arbeidsplaatsen*

De achterstanden van velen zijn zodanig dat ook bij de noodzakelijke verbetering van het stelsel van volwasseneneducatie en bij het tot stand komen van een stelsel van werkervaringsplaatsen niet verwacht kan worden dat een geheel voldoende aansluiting op de beschikbare arbeidsvraag kan worden gerealiseerd. Met basiseducatie, vormings- en ontwikkelingswerk, dag- en avondonderwijs, scholing en werkervaringsplaatsen zijn beperkte discrepanties te overbruggen. Ook voor het kunnen verrichten van eenvoudige werkzaamheden zijn vaak al enige elementaire kennis en vaardigheden vereist. Het uit het oogpunt van allochtonen overheersende probleem op de arbeidsmarkt vormt het gebrek aan arbeidsplaatsen op de lagere niveaus. Dit probleem doet zich in verscherpte mate voor in de grote steden, waar zich grote concentraties van minderheden bevinden. In deze steden groeien de economische en sociale functie in toenemende mate uit elkaar: de zich ontwikkelende werkgelegenheidsstructuur eist steeds hogere vaardigheden, waarbij de kwaliteiten van de stedelijke bevolking ten achter blijven. Dit gegeven vormt dan ook de reden voor het pleidooi van de raad in hoofdstuk 1 voor het creëren van arbeidsplaatsen op deze lagere niveaus.

e. *Functioneren arbeidsmarkt*

Zoals in dit hoofdstuk werd beargumenteerd, bieden de voorstellen voor een andere bestuurlijke structuur en voor een andere uitvoering een kans op een beter functioneren van de arbeidsmarkt. De eerste resultaten die, vooruitlopend op goedkeuring van het betreffende wetsontwerp, zijn bereikt, hebben betrekking op het samenvoegen van een aantal plaatsingsbevorderende maatregelen en op een stelsel van werkervaringsplaatsen. Voorts kan de voorgestelde tripartisering van de arbeidsvoorziening voor allochtonen gunstige effecten hebben naarmate door de betrokkenheid van de sociale partners meer arbeidsmogelijkheden in de particuliere sector ontstaan; ook kan door de decentralisatie van de uitvoering van het beleid meer rekening worden gehouden met de lokale situatie.

De partners in het CBA i.o. hebben zich uitgesproken voor een beleid dat meer soelaas biedt voor allochtone minderheden. Cruciaal hierbij is de *toegankelijkheid* van arbeidsorganisaties voor allochtonen. De SER heeft zich in het Advies werkgelegenheid etnische minderheden uitgesproken voor een intensievere bestrijding van discriminerende praktijken. Dit betreft niet alleen het wegnemen van feitelijke discriminatie in het personeelsbeleid, maar ook de preventie van discriminatie in arbeidsorganisaties in brede zin. Om een evenwichtige deelname van allochtonen aan het arbeidsproces te bewerkstelligen, is voorts een inspanningsverplichting overeengekomen die decentraal, dat wil zeggen door de contractpartners op het niveau van bedrijfstak, branche of onderneming, en regionaal moet worden ingevuld. Centrale richtlijnen en macro-normen zijn volgens de SER niet wenselijk omdat daarin met de grote verschillen in deelname van minderheden tussen branches en regio's onvoldoende rekening kan worden gehouden⁵¹.

⁵¹] SER, op. cit., blz. 53.

Het standpunt dat door de SER over het vergroten van de toegankelijkheid wordt ingenomen, gaat minder ver dan de aanbevelingen die door de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM) zijn gedaan in reactie op de studie 'Een eerlijke kans' van Bovenkerk. In deze studie wordt nagegaan in hoeverre Amerikaanse en Engelse ervaringen met positieve actie en quoteren ook toepasbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt⁵². Ten einde gelijke kansen voor minderheden op het schaarse goed arbeid te realiseren, bepleit de ACOM over te gaan tot positieve actie in de vorm van een bij wet geregeld stelsel van maatregelen. Deze maatregelen, zoals openbaar adverteren van vacatures, op minderheden gerichte wervings- en promotiecampagnes, diplomavergelijking, voorkeursbehandeling bij gelijke kwalificatie, het aanpassen van psychologische tests en quoterings zouden de toegang tot, casu quo de verticale mobiliteit op de arbeidsmarkt moeten bevorderen. Positieve discriminatie wordt door de ACOM afgewezen, vanwege het risico van verlaging van het niveau van taakuitoefening en het risico van stigmatisering van de groepen waarvoor deze maatregelen worden genomen. Het voorgestane stelsel van positieve actie dient niet alleen aan het bedrijfsleven te worden voorgeschreven maar moet ook voor de overheid als werkgever gelden. Als sluitstuk van de voorstellen beveelt de ACOM, vanwege te verwachten onwil en onbegrip, een adequate controle aan die door onafhankelijke instanties moet worden uitgevoerd⁵³.

In de discussie over positieve actie heeft vooral het dilemma vrijwilligheid versus verplichting centraal gestaan. Het argument tegen vrijwilligheid is de mogelijke vrijblijvendheid: ook al onderschrijft een arbeidsorganisatie de wenselijkheid van positieve actie, dan is nog niet gegarandeerd dat er ook daadwerkelijk toe wordt overgegaan. Tegen een door de overheid aan het bedrijfsleven op te leggen verplichting bestaan eveneens argumenten. De eerste betreft de inbreuk op de vrijheid van ondernemen. Een tweede argument betreft de bestuurslast die uit een verplichting voortvloeit. Het zou dan aan de overheid zijn om aan het bedrijfsleven quota op te leggen en de naleving hiervan te controleren. Een algemeen quotum houdt te weinig rekening met de uiteenlopende situatie van de vele arbeidsorganisaties. Een gedifferentieerd quotum vraagt om een zeer diepgaande kennis van de arbeidsmarktsituatie en de personeelsplanning van bedrijven. Ten slotte is er het argument dat een verplichte voorkeursbehandeling, ook al is deze van tijdelijke aard, de positie van minderheden per saldo eerder benadeelt dan verbetert. Verplichte indienstneming zou tot een stigmatisering van de betreffende personen kunnen leiden en daarmee hun functioneren bemoeilijken. Het te verwachten verzet tegen de opgelegde plicht kan bovendien tot een polarisatie rond allochtonen in het algemeen leiden.

De regering heeft tot nu toe weinig heil gezien in het verplicht stellen van positieve actie. In de adviesaanvraag aan de SER wordt uitdrukkelijk als uitgangspunt gehanteerd dat de centrale overheid voorshands geen dwingende maatregelen aan de sociale partners wil opleggen⁵⁴. Onverlet de eigen wettelijke verantwoordelijkheid van de overheid bij het bestrijden van discriminatie door bedrijven en instellingen, juicht het kabinet het toe dat de SER in dit opzicht ook een belangrijke taak toekent aan het georganiseerde bedrijfsleven. Het kabinet is eveneens ingenomen met de door de SER overeengekomen inspan-

⁵²] F. Bovenkerk, *Een eerlijke kans; over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland. Met aanbevelingen door de Adviescommissie Onderzoek Minderheden*; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, februari 1986.

⁵³] *Ibid.*, blz. 141-148.

⁵⁴] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad inzake een werkgelegenheidsprogramma voor minderheden*; 23 december 1986.

ningsverplichting om op middellange termijn de participatie van allochtonen aan het arbeidsproces te vergroten⁵⁵.

De terughoudendheid bij kabinet en sociale partners ten aanzien van het verplicht stellen van positieve actie is in het licht van het bovenstaande niet verwonderlijk. De door de SER gekozen, en door het kabinet onderschreven, beleidslijn houdt echter eveneens een kans in dat de overeengekomen inspanningsverplichting in de praktijk tot te geringe resultaten zal leiden. Het voorstel van de raad in hoofdstuk 1 voor een wettelijke regeling analoog aan de Canadese Employment Equity Act beoogt een uitweg te bieden uit de dilemma's die hier in het geding zijn. Het oogmerk van dit voorstel is de gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen te vergroten met vermijding van een aantal problemen die kleven aan de voorstellen die tot op heden in de discussie in Nederland een rol hebben gespeeld. Bij dit voorstel van de raad wordt een verplichting opgelegd om de toegankelijkheid te vergroten, zij het dat het eventueel niet nakomen niet wordt gesanctioneerd. Het is aan arbeidsorganisaties zelf om te bepalen in welk tempo men welke maatregelen wil nemen. Bij de personeelsplanning zal men vanzelfsprekend de situatie op de voor het bedrijf relevante arbeidsdeelmarkt in ogenschouw nemen. De verplichting, die wel door de overheid van sancties wordt voorzien, is om jaarlijks publiekelijk te rapporteren over de mate waarin allochtonen deel uitmaken van verschillende geledingen van het personeelsbestand. Deze gesanctioneerde verplichting beoogt vrijblijvendheid te voorkomen. Dit vereist wel een actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties: in het voorstel wordt immers een belangrijke controlerende functie bij de samenleving gelegd.

⁵⁵] Vervolgotitie werkgelegenheid etnische minderheden, op. cit., blz. 9-10.

5.1 Algemene situatie

Onderwijs vervult een sleutelfunctie in de samenleving. Samen met het gezin biedt de school het kader bij uitstek voor overdracht van kennis en cultuur. De prestaties in het onderwijs zijn voorts in hoge mate bepalend voor de latere positie in de maatschappij, met name in het arbeidsproces. Hierbij worden steeds hogere eisen gesteld aan alle ingezetenen. Dit bracht de raad in zijn in 1986 verschenen rapport *Basisvorming in het onderwijs* tot de slotsom dat een algehele verhoging van het onderwijspeil in Nederland noodzakelijk is. De raad achtte dit van belang zowel voor de latere beroepskansen van de individuele leerlingen, alsook voor het functioneren van de samenleving als geheel¹. De eisen van niveauverhoging en kwaliteitsverbetering gelden voor alle leerlingen en voor alle typen onderwijs, ook voor het beroepsonderwijs. Aan toekomstige beroepsbeoefenaren, zo stelde de raad in 1986, wordt in toenemende mate de eis gesteld van een ruimere algemene vorming, zowel in taalvaardigheid en talenkennis, in logisch en wiskundig denken als in inzicht in techniek. De raad ontleende hieraan onder meer een pleidooi voor opwaardering van het lager beroepsonderwijs, een onderwijsvorm die, zoals reeds in hoofdstuk 2 werd aangestipt, opmerkelijk veel leerlingen uit minderheidsgroepen kent.

Op de algemene ontwikkelingen in het onderwijs wordt in dit hoofdstuk slechts in beperkte mate ingegaan. Uiteraard zijn deze ontwikkelingen mede bepalend voor de positie van de allochtonen in het onderwijs, maar de verhouding tussen het algemene en het specifieke ligt hier anders dan in de sector arbeid, die in hoofdstuk 4 aan de orde kwam. Kern van het verschil is dat in het onderwijs de verhouding tussen vraag en aanbod een veel minder dominante rol speelt dan op de arbeidsmarkt. Door het bestaan van een leerplicht is de overheid gehouden om voor voldoende onderwijsaanbod te zorgen. Anders dan in de sector arbeid is het hoofdprobleem in het onderwijs niet zozeer de beperkte participatie van allochtonen, maar wel het feit dat die participatie zich sterk concentreert in de laagste onderwijsvormen, terwijl de leerprestaties van veel allochtonen tekort schieten. Het zal duidelijk zijn dat dit hun toekomstkansen nadelig beïnvloedt.

Het hoogst bereikte onderwijsniveau onder de belangrijkste allochtone groepen ligt aanzienlijk onder dat voor de gehele Nederlandse bevolking (zie tabel 5.1).

Slechts de Antillianen vormen een uitzondering op deze regel. Het lage onderwijsniveau onder de volwassen allochtonen is deels verklaarbaar doordat zij een opleiding hebben genoten in het land van herkomst, waar zowel het aanbod van, als de vraag naar hogere opleidingen veel beperkter is dan in Nederland. Veel ouderen zijn zelfs expliciet naar Nederland gekomen om hier werk te verrichten waarvoor weinig scholing was vereist.

Verontrustender is dat bij sommige groepen ook onder de jongeren het onderwijsniveau laag is, zowel onder degenen die de school reeds hebben verlaten als onder hen die nog onderwijs volgen. Dit geldt vooral voor de Turken en de Marokkanen. Zo kent het lager beroepsonderwijs ongeveer anderhalf maal zoveel Turkse en twee maal zoveel Marokkaanse leerlingen als men op grond van het aandeel van deze beide groepen in de totale bevolking zou mogen verwachten. Bij de middelbare en hogere vormen van voortgezet onderwijs daarentegen ligt het deelnameniveau onder de beide groepen op 20 tot 40 procent

¹] WRR, *Basisvorming in het onderwijs*; Rapporten aan de Regering nr. 37, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1986, blz. 237.

Tabel 5.1 Opleidingsniveau van volwassen Surinamers, Antillianen, Turken, Marokkanen, overige Mediterranen en Molukkers, vergeleken met Nederlanders, in %

	lo of minder	lbo/ mavo	havo vwo mbo	hbo wo	onbekend; niet in- deelbaar	school- gaand; studerend
BEROEPSBEVOLKING						
Molukkers 1983	32	53	13	2		
Ned. beroeps- bevolking 1979	23	32	32	13		
LSO-GEGEVENS						
Surinamers 1985	38	35	19	8		
Antillianen 1985	23	32	31	13		
Nederlanders 1983	26	30	32	12		
AKT-GEGEVENS¹⁾						
Turken 1985	65	12	4	1	6	11
Marokkanen 1985	63	9	2	1	11	15
Overige mediter- ranen 1985	40	26	9	6	7	13
Totale bevolking						
Nederland 1985	19	26	28	12	2	13

Bron: M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie; balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenebewoners 1967-1987*; Alphen aan den Rijn, Samsom 1988, blz. 103.

- ¹⁾ Op basis van de Arbeidskrachtentelling 1985, in: T. Ankersmit, Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in Nederland; Statistisch Vademecum 1988*; Rotterdam/Voorburg, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek/Centraal Bureau voor de Statistiek, 1988, tabel 5.1.

van de Nederlandse bevolking in haar geheel, en in het hoger onderwijs ligt dit cijfer nog veel lager²⁾. Het betreft hier cijfers over de deelname aan het onderwijs en niet over de aantallen gediplomeerden. Bezieet men deze laatste, dan wordt het zojuist geschetste beeld nog onevenwichtiger. Gezien de relatief geringe behoefte aan laag geschoolden – zeker als zij ook nog niet gediplomeerd zijn – worden de kansen van Turken en Marokkanen in de Nederlandse samenleving, en in het bijzonder die op de arbeidsmarkt, hiermee tot in de verre toekomst reeds bij voorbaat sterk beperkt.

Bij de overige groepen is de situatie beter. Bovendien tekent zich onder hen, meer dan onder Turken en Marokkanen, een niet onaanzienlijke verbetering af ten opzichte van een aantal jaren geleden. Een absolute verbetering behoeft echter niet automatisch te wijzen op een relatieve verbetering. Zelfs als dat laatste wel het geval is, kan de kloof nog zo groot zijn dat het jaren kan duren voordat het verschil tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. Men dient hierbij te bedenken dat, gemeten aan de behaalde diploma's, zich ook onder de Nederlandse bevolking als geheel een forse stijging van het onderwijsniveau voordoet. In zijn eerder genoemde rapport *Basisvorming in het onderwijs* sprak de raad de verwachting uit dat die stijging zich zal voortzetten.

²⁾ Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in Nederland; positie in het onderwijs*; Rotterdam, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, 1988, blz. 37-38.

De aandacht die de regering in haar adviesaanvraag aan de raad vraagt voor het onderwijs is dan ook zeker terecht. Niettemin is de gedachte als zouden alle allochtone groepen het in het onderwijs slecht doen, te ongenueanceerd en daarom onjuist; zij vraagt om verbijzondering. Pas dan kan meer duidelijkheid ontstaan over de oorzaken van de problemen op onderwijsgebied en kan zicht worden geboden op mogelijke oplossingen. Als uitgangspunt bij de hierna volgende analyse hanteert de raad de opvatting dat het leervermogen van leerlingen uit de verschillende etnische groepen in beginsel gelijk kan worden ontwikkeld. De grote discrepantie in gemiddelde schoolprestaties per groep noopt tot de constatering dat in het Nederlandse onderwijssysteem kennelijk veel talent wordt verspild.

Dit hoofdstuk geeft allereerst een beschrijving van de positie van allochtonen in het onderwijs, meer in het bijzonder van allochtone minderheden. Vervolgens worden verklaringen voor achterblijvende schoolprestaties op hun merites beoordeeld en ten slotte volgt een beschouwing over de hoofdlijnen van het huidige beleid. Dit hoofdstuk is beperkt tot het onderwijs aan allochtonen van de leerplichtige leeftijd; in hoofdstuk 6 komen volwasseneneducatie en scholing aan de orde.

5.2 Deelname aan het onderwijs

De feitelijke deelname van allochtone leerlingen aan het onderwijs blijkt reeds vanaf het twaalfde levensjaar terug te lopen, met name onder Marokkanen en Turken en dan vooral onder de meisjes. Schattingen over het percentage leerplichtige Turkse en Marokkaanse meisjes die geen dagonderwijs volgen, liggen globaal rond de 20 procent³. Voor zover deze meisjes wel aan het onderwijs deelnemen, blijkt het schoolverzuim onder hen hoger dan onder hun autochtone klasgenoten⁴.

Uit diverse onderzoeken is eveneens bekend dat kinderen uit minderheidsgroepen vaak al snel achterop raken bij hun Nederlandse leeftijdgenoten. Hooft vond in haar onderzoek in Amsterdam dat Turkse, en vaker nog Marokkaanse kleuters reeds in de eerste fase van het basisonderwijs gemiddeld ouder zijn dan hun Nederlandse klasgenootjes⁵. Later in het basisonderwijs blijven ook Antillianen, Surinamers en Chinezen achterop, terwijl de achterstand zich vergroot bij de Turken en de Marokkanen. Bij de laatsten kan die achterstand aan het einde van de basisschool reeds tot twee jaar zijn opgelopen. In het voortgezet onderwijs vond Hooft voor alle allochtone groepen een achterstand op hun autochtone leeftijdgenoten: de Zuideuropeanen en de Antillianen het minst, de Surinamers en de Chinezen iets meer, en de Turken en vooral de Marokkanen nog veel meer. In een mede voor dit rapport uitgevoerd survey bleek dat bijna 60 procent van de dertienjarige Marokkanen en 45 procent van hun Turkse leeftijdgenoten nog basisonderwijs volgt. Voor de Surinamers ligt dit percentage op 34, voor de Antillianen en Arubanen op 17 en voor de autochtonen op 16⁶.

Leerlingen uit minderheidsgroepen doorlopen minder snel het onderwijs dan autochtone leerlingen, ook al treden hierbij belangrijke verschillen tussen die

³] M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie; balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagenbewoners 1967 – 1987*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1988, blz. 104-105.

⁴] Vlug, *Schoolverzuim van Turkse en Marokkaanse meisjes; een studie naar de omvang en de redenen van schoolverzuim en schoolverlaten van 12 t/m 16-jarige Turkse en Marokkaanse meisjes en het tegengaan daarvan*; Rotterdam, Vakgroep Onderwijs sociologie en Onderwijsbeleid/Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985.

⁵] M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 126.

⁶] J. Hooft, *Het onderwijsnivo van migrantenkinderen; deel A. Samenvatting van de onderzoeksresultaten en beleidsconsequenties*; Amsterdam, Bestuursinformatie Gemeente Amsterdam, 1987, blz. 11 e.v.

⁷] Th. Roelandt en J. Veenman, *Interne notitie WRR*; 1989.

groepen naar voren. Bovendien stromen zij door naar lagere vormen van voortgezet onderwijs dan de autochtonen. In 1986 bezochten van elke tien Nederlandse leerlingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs er zeven het algemeen vormend onderwijs (avo) en drie het lager beroepsonderwijs (lbo). Voor de Turken was de verhouding vier avo tegenover zes lbo, en voor de Marokkanen drie avo versus zeven lbo ⁷. Luykx vond dat op de door haar onderzochte scholen, die niet representatief zijn voor alle scholen in Nederland, binnen het avo 47,5 procent van de Turkse en 66 procent van de Marokkaanse leerlingen het mavo volgt, tegenover 35 procent van alle leerlingen. Voor het havo lagen deze percentages op 24, respectievelijk 20 en 33; voor het vwo op 28,5 voor de Turken, 14 voor de Marokkanen en 32 voor alle leerlingen ⁸.

Over deelname en doorstroming van Surinaamse, Antilliaanse, Arubaanse en Molukse kinderen in het onderwijs zijn veel minder gegevens voorhanden dan over die van de groepen met niet-Nederlandse nationaliteit. In de onderwijsstatistieken worden de Nederlanders niet naar etnische herkomst onderscheiden; dit belemmert het doen van gefundeerde uitspraken over de genoemde groepen. Wel is uit diverse onderzoeken duidelijk dat deze groepen over het algemeen een tussenpositie innemen tussen de autochtone Nederlanders enerzijds en de Turken en Marokkanen anderzijds. In hun onderzoek naar doorstroomadviezen op een aantal basisscholen vonden Koot e.a. dat 36 procent van de Creools-Surinaamse kinderen werd geadviseerd naar het lbo te gaan, 57 procent naar het mavo en 7 procent naar het havo/vwo. Voor de Hindostaans-Surinaamse kinderen lagen deze percentages op 57, respectievelijk 34 en 9. Van de autochtone leerlingen op dezelfde scholen kreeg 40 procent het advies naar het lbo te gaan, 34 procent naar het mavo en 26 procent naar het havo/vwo ⁹. Hoolt vond in Amsterdam dat de keuze van het type voortgezet onderwijs onder Chinezen, Antillianen en Zuideuropeanen vrijwel geheel overeenkomt met het keuzepatroon van de autochtone Amsterdammers. Surinamers zitten iets vaker dan autochtonen op lbo en mavo, maar slechts half zo vaak op het havo/vwo ¹⁰. Molony en Pechler vonden dat op drie door hen onderzochte scholen in gemeenten met veel Molukkers 5 procent van de Molukse leerlingen naar het havo/vwo doorstroomde, tegenover 25 procent van de autochtone leerlingen ¹¹.

Uit het reeds genoemde survey dat mede voor dit rapport werd uitgevoerd, is bekend welk type onderwijs de schoolgaanden tussen 13 en 18 jaar uit diverse allochtone groepen volgen. Anders dan in de beschikbare statistieken, is hier een onderscheid gemaakt tussen lbo/mavo enerzijds en mbo/vwo/havo anderzijds. Dit levert het volgende beeld op (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Schoolgaande 13- tot 18-jarigen naar scholingsniveau en groepering, 1988 (in % per etnische groep)

	basisonderwijs	lbo/mavo	mbo/havo/vwo
Marokkanen	19,8	69,4	10,8
Turken	12,1	70,7	17,2
Surinamers	8,6	61,7	29,7
Antillianen/Arubanen	6,1	69,5	24,4
Autochtonen	4,2	43,8	52,1

Bron: WRR.

^{7]} Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., tabel 3.2.1.

^{8]} M. Luykx, *Schoolsucces van Turkse en Marokkaanse meisjes; een onderzoek naar Turkse en Marokkaanse meisjes in het mavo, havo en vwo*; Utrecht, ISOR afdeling onderwijsonderzoek, 1988, blz. 37.

^{9]} W. Koot, V. Tjon-A-Ten en P. Uniken Venema, *Surinaamse kinderen op school*; Muiderberg, Coutinho, 1985, blz. 79.

^{10]} J. Hoolt, op. cit., blz. 14-15.

^{11]} C. Molony en H. Pechler, *Molukse leerlingen in het Nederlandse basisonderwijs; samenvattend rapport*; Leiden, LICOR/Rijksuniversiteit te Leiden, 1982.

Gemiddeld gesproken blijven onder de etnische minderheden ook de prestaties in het onderwijs achter bij die van de autochtone leerlingen. Van Esch vergeleek in 1983 de scores van 1271 leerlingen uit diverse etnische groepen op de CITO-toets aan het einde van de lagere school. Allereerst viel op dat slechts 60 procent van de Turkse en Marokkaanse leerlingen die voor de toets in de termen vielen, ook daadwerkelijk deelnamen. Bij degenen die deelnamen behaalden de Turken gemiddeld 90 punten en de Marokkanen 101; gezien het lage deelnameniveau mag men ervan uitgaan dat deze cijfers nog geflatteerd zijn. De Molukkers behaalden 104 punten, Surinamers en Antillianen 107 en Zuido-Europeanen 108. De autochtone klasgenoten van deze kinderen behaalden gemiddeld 129 punten. Landelijk bedroeg de gemiddelde score dat jaar 132¹². Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het verschil in prestatieniveau tussen autochtonen en allochtonen het grootst is op verbale, taalggebonden aspecten; bij numerieke zaken (rekenen) zijn de verschillen kleiner, en bij het oplossen van vragen die vooral een ruimtelijk inzicht vereisen is het verschil het geringst. Ook hier zijn de verschillen het grootst voor de Marokkanen en Turken, kleiner voor de Surinamers en het kleinst voor de Zuido-Europeanen¹³.

Onderwijsparticipatie, leerprestaties, doorstroming en rapportcijfers zijn de afgelopen jaren in het onderzoek naar de positie van etnische minderheden in het onderwijs in zeer ruime mate aan bod geweest. Uiteraard bieden zij een zekere indicatie van verschillen tussen autochtonen en allochtonen, maar wat in de samenleving, en met name op de arbeidsmarkt, vooral telt is de vraag wat de hoogst genoten schoolopleiding is en, wellicht nog belangrijker, of die al dan niet met een diploma wordt afgesloten. Frappant genoeg bestaat hierover nauwelijks cijfermateriaal. Daarom is speciaal ten behoeve van dit rapport een

Tabel 5.3 Laatste gevolgde opleiding in Nederland van personen ouder dan 12 jaar die thans geen onderwijs meer volgen, naar groepering (in % van het gedeelte van de desbetreffende groep dat ooit in Nederland onderwijs heeft gevolgd)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen/Arubanen	Nederlanders
lo/bao	18	13	2	3	13
lbo	55	56	31	26	28
mavo	9	15	18	13	12
mbo	10	9	27	23	20
havo/vwo	4	3	8	9	6
hbo	4	4	10	18	11
wo	1	1	4	8	9
totaal	100	100	100	100	100
geen onderwijs in Nederland gevolgd (in % per groepering)	66	69	38	34	0

Bron: WRR.

^{12]} W. van Esch, *Toetsprestaties en doorstroomadviezen van allochtone leerlingen in de zesde klas van lagere scholen*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1983, blz. 10 en 34.

^{13]} O.a. M.J. de Jong en Th.A. van Batenburg, 'Etnische herkomst, intelligentie en schoolkeuzeadvies'; *Pedagogische studiën*; 1984, 61e jaargang nr. 9, blz. 363.

aantal extra bewerkingen uitgevoerd op de resultaten van het eerder genoemde survey¹⁴.

Tabel 5.3 geeft, uitgesplitst naar etnische groep, de laatst gevolgde opleiding in Nederland weer van alle personen boven 12 jaar die thans geen onderwijs meer volgen. Zij die nooit in Nederland onderwijs hebben gevolgd, zijn in deze tabel niet opgenomen. Van alle hier woonachtige Marokkanen heeft 69 procent nooit in Nederland onderwijs gevolgd, van de Turken 66 procent, van de Surinamers 38 procent en van de Antillianen en Arubanen 34 procent.

Uit tabel 5.3 blijkt dat er slechts geringe verschillen zijn in het niveau van het laatst gevolgde onderwijs tussen Surinamers, Antillianen en Arubanen en autochtone Nederlanders. Voor zover Turken en Marokkanen überhaupt in Nederland onderwijs hebben genoten, ligt het niveau hiervan aanzienlijk onder dat van de overige groepen. Dit laatste contrast wordt nog scherper wanneer men beziet of de laatst genoten opleiding al dan niet met een diploma is afgesloten. Op dit punt treden ook niet onaanzienlijke verschillen naar voren tussen Surinamers, Antillianen en Arubanen enerzijds en autochtonen anderzijds. Tabel 5.4 geeft hiervan een beeld.

Tabel 5.4 Diplombesit van laatst gevolgde opleiding in Nederland van personen van 12 jaar en ouder, naar schoolsoort en naar groepering (in % van alle personen die de desbetreffende opleiding hebben gevolgd)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen/Arubanen	Nederlanders
lbo	43	34	69	64	70
mavo	41	#	53	64	72
mbo	64	#	60	52	84
havo/vwo	#	#	65	52	74
hbo	#	#	75	71	84
wo	#	#	77	74	87

= aantal waarnemingen kleiner dan 25

Bron: WRR.

De gegevens omtrent laatst genoten opleiding en diplomabesit onder allochtonen bieden reeds een duidelijke aanwijzing voor de problemen die zij ondervinden bij hun toetreding tot de arbeidsmarkt: Turken en Marokkanen treft men vooral aan op scholingsniveaus met verhoudingsgewijs beperkte beroepsperspectieven. Voor alle groepen geldt dat het diplomabesit achterblijft bij dat van de Nederlanders. Daarnaast wordt wel eens gesteld dat leerlingen uit minderheidsgroepen relatief vaker dan hun autochtone schoolgenoten kiezen voor opleidingsrichtingen waarnaar op de arbeidsmarkt weinig vraag bestaat. Zij zouden onvoldoende op de hoogte zijn van de kansen en mogelijkheden en dus verkeerde keuzes maken. Voor de niet-Nederlanders onder de etnische minderheden zijn hierover cijfers bekend. Daaruit blijkt dat deze veronderstelling voor het beroepsonderwijs niet opgaat¹⁵. Turkse en Marokkaanse mannen vertonen, zowel op lbo- als op mbo-niveau, een relatief sterke voorkeur voor technisch onderwijs, en daar is het werkloosheidsrisico verhoudingsgewijs zelfs

^{14]} Th. Roelandt en J. Veenman, 1989, op. cit.

^{15]} Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., blz. 56.

laag. De vrouwen uit beide groepen kiezen daarentegen juist voor opleidingen met slechte arbeidsmarktperspectieven (lhno, mdgo), maar dat geldt ook voor autochtone vrouwen. Slechts op het hbo-niveau is het werkloosheidsrisico als gevolg van de gekozen opleidingsrichting over de gehele linie aanzienlijk groter voor de allochtonen dan voor de autochtonen. Dit komt door de relatief grote belangstelling voor het hoger sociaal-agogisch onderwijs onder de minderheidsgroepen, al gaat het absoluut gezien toch nog om vrij geringe aantallen.

Het beeld van achterstand in het onderwijs dat, zij het met de nodige nuances en differentiaties, uit het voorgaande oprijst, krijgt meer reliëf wanneer men de tijdsfactor bij de beschouwingen betreft en de ontwikkelingen over een reeks van jaren beziet. Tussen 1979 en 1986 tekent zich in het voortgezet onderwijs een langzame doch onmiskenbare groei af in de deelname van Turken en Marokkanen, de twee groepen met de grootste achterstanden. Deze groei manifesteert zich ook als men rekening houdt met de forse toename van het totale aantal jongeren in deze groepen gedurende die periode. Bovendien treedt een verschuiving op van het lbo in de richting van het avo, zoals blijkt uit tabel 5.5. Het aantal Turkse leerlingen van het lbo daalt sinds 1984 zelfs in absolute zin; zij zijn daarmee de algemene trend gaan volgen die zich al geruime tijd in het lbo aftekent.

Tabel 5.5 De verdeling van Turkse en Marokkaanse leerlingen over verschillende typen voortgezet onderwijs, 1979 – 1985 (in % van alle leerlingen van een nationaliteit)

		lbo	avo	mbo/hbo/wo
Turken	1979	72,4	25,5	2,1
	1982	69,6	26,9	4,0
	1985	60,7	31,7	7,6
Marokkanen	1979	81,0	17,8	1,2
	1982	73,8	24,2	1,9
	1985	68,9	26,5	4,7
Nederlanders				
Totaal	1985	21,5	46,3	32,1

Bron: M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie; balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwagengewoners 1967-1987*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1988, blz. 110.

De zojuist genoemde cijfers geven slechts een zeer globale indicatie van de verschuivingen binnen het onderwijs. Zij hebben betrekking op alle leerlingen met de desbetreffende nationaliteit en houden geen rekening met het feit of de leerling zijn of haar gehele schoolloopbaan in Nederland heeft gevolgd, dan wel pas op latere leeftijd hier naar school is gegaan. In het onderwijsjargon wordt de eerste categorie aangeduid als 'onderinstromers', de tweede als 'zij-' of 'neveninstromers'. Het zal duidelijk zijn dat het aandeel der onderinstromers toeneemt naarmate het begin van de migratie langer geleden is. Anderzijds zorgt de reeds vaker gesignaleerde voortgang van de migratie ervoor dat er ook sprake is van een blijvende toevloed van neveninstromers in het Nederlandse onderwijs. Onder deze neveninstromers zijn juist de Turken en de Marokkanen sterk vertegenwoordigd. Uit het mede voor dit rapport uitgevoerd survey is gebleken dat van de 13- tot 19-jarige allochtonen in het Nederlandse onderwijs 63,6 procent uitsluitend in Nederland onderwijs heeft gevolgd; 36,4 procent is dus neveninstromer. In hun in 1984 verrichte onderzoek in de hoogste klassen

van een aantal concentratiescholen in de Randstad vonden Everts c.s. 57,4 procent onderinstromers en 42,6 procent neveninstromers¹⁶.

Het verschil tussen deze beide typen leerlingen suggereert reeds dat er een samenhang kan zijn tussen verblijfsduur en schoolsucces. Hiernaar is enig onderzoek verricht¹⁷. In zijn eerder genoemde vergelijking van de CITO-scores voor verschillende etnische groepen vond Van Esch voor deelnemende allochtone leerlingen die 4,5 of meer jaren Nederlands onderwijs volgen een significant hogere totaalscore (105) dan voor leerlingen die 2,5 c.q. 3,5 jaar (90), anderhalf jaar (85) of een half jaar (78) Nederlands onderwijs volgen. Hij concludeert hieruit dat de schoolprestaties en het doorstromingsadvies beter worden naarmate de verblijfsduur in Nederland toeneemt. Volgens Van Esch blijkt de vooruitgang vooral bij die schoolprestaties waarin taal een rol speelt; de samenhang op de rekenscore bleek geringer¹⁸.

Van Praag en Muus analyseerden de invloed van verblijfsduur op de onderwijsdeelname aan de hand van het Leefsituatie-onderzoek dat het CBS in 1984 uitvoerde onder Turken en Marokkanen. Ze maakten een betrekkelijk grof onderscheid tussen Turkse en Marokkaanse leerlingen die minder dan tien jaar in Nederland zijn en leerlingen die hier tien jaar of langer zijn. Omdat ze alleen gegevens van leerlingen boven 12 jaar verwerkten, behoren in Nederland geboren per definitie tot de laatste categorie. Van Praag en Muus concluderen dat 'de groep met de hogere verblijfsduur een duidelijke voorsprong in het niveau van de onderwijsdeelname heeft. De verschillen tussen de verblijfsduurgroepen zijn steeds statistisch significant, behalve bij vrouwen van 15 tot en met 17 jaar en ook daar hebben de verschillen in elk geval de verwachte richting'¹⁹. Minder duidelijk zijn de verschillen tussen lang- en kortverblijvers als het gaat om wel of niet naar schoolgaan en bij de keuze voor lbo of avo.

Uit het mede voor dit rapport uitgevoerde survey is eveneens gebleken dat neveninstromers op lagere onderwijsniveaus zijn te vinden dan onderinstromers, en dat het verschil significant is. De grootste verschillen zijn te vinden bij Surinamers en bij Marokkanen.

In haar onderzoek in Amsterdam heeft Hooft zich geconcentreerd op allochtone leerlingen die in Nederland zijn geboren. Penninx noemt de uitkomsten van haar onderzoek 'spectaculair'²⁰. Hooft vond dat in Nederland geboren allochtone leerlingen gemiddeld niet ouder waren dan hun autochtone klasgenoten. In het algemeen neemt het leeftijdsverschil tussen allochtone en autochtone klasgenoten toe naarmate de eerstgenoemden ouder waren toen zij in het Nederlandse onderwijs startten. Hooft vond voorts dat verschillen in de doorstroming naar het voortgezet onderwijs geheel waren verdwenen bij de in Nederland geboren Surinaamse kinderen, mits de variabelen buurtniveau en gezinssamenstelling constant worden gehouden²¹. Chinezen en Zuid-Europeanen stromen gemiddeld zelfs door naar hogere niveaus van voortgezet

^{16]} H. Everts, A. Golhof, P. Stassen e.a., *De kultureel-etnische situatie op OVB-scholen*; Utrecht, Vakgroep Onderwijskunde, Rijksuniversiteit Utrecht, 1987, blz. 20.

^{17]} Diverse verklaringen voor de gesignaleerde verschillen zijn beschreven in L. Eldering, 'Ethnic minority children in Dutch schools; Underachievement and its explanations'; *Different cultures, same schools; Ethnic minority children in Europe*; L. Eldering en J. Klopogge (red.), Lisse, Swets en Zeitlinger, 1989 (in druk).

^{18]} W. van Esch, op. cit., blz. 29.

^{19]} C.S. van Praag en Ph.J. Muus, 'Achterstand maar geen stagnatie; etnische groepen in het onderwijs'; *Migrantenstudies*, 1987, 3e jaargang nr. 2, blz. 20 e.v.

^{20]} M.J.A. Penninx, op. cit., blz. 116.

^{21]} Vijftig procent van de Surinaamse leerlingen komt uit een eenoudergezin.

onderwijs dan autochtone Amsterdammers²². Voor de Turken en Marokkanen zijn haar conclusies voorzichtiger. Het aantal hier geboren en uit deze groepen in het voortgezet onderwijs is nog te gering en velen komen voort uit gemengde huwelijken. Zij constateert dat 'Turken en Marokkanen die als baby of peuter naar Nederland zijn gekomen, vergeleken met Nederlanders, toch nog veel minder vaak op havo/vwo zitten en vaker op de mavo (Turken) of lbo en ibo (Marokkanen)'²³.

Uit de diverse onderzoeksresultaten kan worden geconcludeerd dat de positie in het onderwijs van allochtone leerlingen een samenhang vertoont met hun verblijfsduur. Binnen, maar vooral tussen de diverse etnische groepen treden echter aanzienlijke verschillen op. Het lijkt erop dat het positief effect van de verblijfsduur op de schoolcarrière bij de Turken en de Marokkanen voorslagnog geringer is dan bij de overige groepen.

Het voorgaande samenvattend, kan men vaststellen dat de deelname van minderheden aan het onderwijs op diverse punten te wensen overlaat. Een belangrijk gegeven is dat in veel gevallen sprake is van incomplete schoolcarrières. Men mist of het begin omdat men pas op latere leeftijd, als neveninstromer, naar Nederland komt, of het einde omdat men voortijdig zonder diploma de school verlaat. Vaak treden beide verschijnselen op bij één en dezelfde leerling. Bovendien lijken sommige leerlingen, met name uit Turkije en Marokko, regelmatig heen en weer te pendelen tussen het Nederlandse onderwijs en dat in het land van herkomst²⁴. Cijfers hierover zijn echter niet bekend.

Vastgesteld kan voorts worden dat leerlingen uit minderheidsgroepen meestal aanzienlijk lagere vervolgopleidingen volgen dan autochtonen, en dat zij vooral sterk vertegenwoordigd zijn in het lbo. Dit komt hun latere kansen op de arbeidsmarkt niet ten goede. De laatste tijd is de belangstelling voor het mavo groeiend, maar zoals bekend zijn de toekomstperspectieven voor jongeren met een mavo-opleiding ook beperkt. Overigens treden hier grote verschillen op tussen de diverse groepen. Globaal valt hierover het volgende te zeggen. De Marokkanen, en in iets mindere mate de Turken, bevinden zich op het laagste opleidingsniveau. De Zuideuropeanen, de Antillianen, de Arubanen en de Chinezen bevinden zich grosso modo op hetzelfde niveau als de autochtone Nederlanders, en de Surinamers en de Molukkers bevinden zich daar tussen in.

In het opleidingsniveau van allochtone groepen lijkt zich een verbetering af te tekenen naarmate de verblijfsduur toeneemt. Het tempo van die verbetering verschilt echter per groep en bij sommige groepen ligt het niet hoog. Om te kunnen komen tot aangrijpingspunten voor verbetering van de onderwijsprestaties van allochtonen, zal op de verklaringen voor de te laag geachte prestaties moeten worden ingegaan.

5.3 Verklaringen voor achterblijvende schoolprestaties

Toen rond het midden van de jaren zeventig het aantal allochtone kinderen in Nederland snel begon te groeien, werd al spoedig duidelijk dat de inhoud van het onderwijs in veel opzichten niet was afgestemd op de specifieke situatie waarin deze kinderen zich bevinden. Vanaf de allereerste dag van het basis-

²²] Dit is in overeenstemming met buitenlands onderzoek, dat een opmerkelijke stijging toont van de onderwijsprestaties in de tweede generatie. Deze stijging doet zich echter lang niet onder alle allochtone groepen voor. Zie: Committee of Inquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Groups, *Education for all*; Londen, Her Majesty's Stationery Office, 1985, blz. 3; en: Commissariat Général du Plan, *Immigration: le devoir d'insertion*; Parijs, La Documentation Française, 1988, blz. 41.

²³] J. Hooft, op. cit., blz. 20.

²⁴] S. Risvanoglu-Bilgin, L. Brouwer en M. Priester, *Verschillend als de vingers van een hand; een onderzoek naar het integratieproces van Turkse gezinnen in Nederland*; Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, Rijksuniversiteit Leiden, 1986, blz. 218.

onderwijs worden, vaak stilzwijgend, kennis van en inzicht in bepaalde zaken voorondersteld die voor de meeste autochtone kinderen vanzelfsprekend zijn, maar voor kinderen van immigranten niet. Velen van hen hebben hun primaire socialisatie immers in een niet-Nederlands cultureel klimaat ontvangen, ook als zij hier zijn geboren. Voor kinderen die hier niet zijn geboren, geldt dit sterker naarmate de leeftijd waarop zij naar Nederland komen hoger is.

5.3.1 Nederlandse taal

Een van de meest in het oog lopende verschillen tussen autochtone en een groot deel van de allochtone kinderen is zonder twijfel de mate waarin zij de Nederlandse taal beheersen. Het zal duidelijk zijn dat hier sprake is van een samenhang met de verblijfsduur: hoe langer de verblijfsduur, hoe beter de kennis van het Nederlands, althans bij de jonge generatie. Van Esch constateert dat de gemiddelde taal- en prestatiescore van allochtone kinderen uit gezinnen waar overwegend de taal van het land van herkomst wordt gesproken, significant lager is dan die van kinderen uit gezinnen waar het Nederlands overweegt of waar beide talen worden gesproken²⁵. Omdat de primaire socialisatie vaak plaatsvindt in een andere taal dan het Nederlands, komen veel allochtone kinderen die in Nederland zijn geboren doorgaans pas in hun derde of vierde levensjaar frequent met het Nederlands in contact. Tot die tijd komen zij bijna alleen in aanraking met hun moedertaal²⁶. Dit geldt met name voor Turkse en Marokkaanse kinderen. Hun kennis van het Nederlands ligt vaak onder het niveau dat in de gangbare onderwijspraktijk wordt voorondersteld. Uit onderzoek is gebleken dat vooral deze kinderen na enkele jaren basisonderwijs een leerachterstand van één à twee jaar hebben op hun autochtone klasgenoten²⁷. De ontwikkelingsmogelijkheden van deze kinderen zouden door middel van een uitgebreidere en betere voorschoolse kinderopvang kunnen worden vergroot²⁸. Kinderen met oudere broers of zusters, die reeds op school met het Nederlands in contact zijn gekomen, blijken hier in het voordeel. Vermeer wijst erop dat het gebruik van de moedertaal afneemt naarmate kinderen ouder worden. Er wordt onderling steeds vaker Nederlands gesproken, ook thuis²⁹. Ook uit het voor dit rapport verrichte onderzoek blijkt een redelijk sterke positieve samenhang tussen het overwegend gebruik van het Nederlands thuis en het scholingsniveau van de kinderen. Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook een positief verband tussen de mate van contact met autochtone Nederlanders en het scholingsniveau³⁰.

Het kan niet anders of door de onvoldoende kennis van de instructietaal, het Nederlands, moet veel informatie aan allochtone kinderen in het onderwijs voorbij gaan. Zonder twijfel is dit nadelig voor hun prestaties, terwijl het bovendien niet bijdraagt aan een snelle verwerving van het Nederlands. Ook in het voortgezet onderwijs blijkt de kennis van het Nederlands onder veel allochtone leerlingen tekort te schieten, zelfs als zij van meet af aan in Nederland onderwijs hebben gevolgd. De beheersing van de omgangstaal is bij hen over het algemeen wel voldoende, maar het schriftelijk taalgebruik en het ver-

²⁵] W. van Esch, op. cit., blz. 13 en 17.

²⁶] L.Th. Verhoeven, *Ethnic minority children acquiring literacy*; Tilburg, proefschrift, Katholieke Universiteit Brabant, 1987, blz. 112.

²⁷] Zie bijvoorbeeld J.M. Wijnstra, 'Leesvaardigheid van Nederlandse en CUMI-leerlingen'; *Pedagogische studiën*; 1985, 62e jaargang nr. 1, blz. 25-35.

L.Th. Verhoeven en A. Vermeer, *Taaltoets voor allochtonen*; Tilburg, Zwijssen, 1987; en J.M.F.B.G. Teunissen, *Een school, twee talen; een onderzoek naar de effecten van een tweetalig bicultureel onderwijsprogramma voor Marokkaanse en Turkse leerlingen op basisscholen te Enschede*; Utrecht, Vakgroep Onderwijskunde, Rijksuniversiteit Utrecht, 1986, blz. 217 e.v. en 241 e.v.

²⁸] Zie bijvoorbeeld L. van den Berg-Eldering, 'HIPPY: een activeringsprogramma voor allochtone en autochtone moeders en kleuters'; *Pedagogische studiën*; 1989, 66e jaargang nr. 2, blz. 42-51.

²⁹] A. Vermeer, *Tempo en structuur van tweede-taalverwerving bij Turkse en Marokkaanse kinderen*; Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, proefschrift, 1986, blz. 74-75.

³⁰] Th. Roelandt en J. Veenman, 1989, op. cit.

mogen tot abstraheren zijn minder ontwikkeld dan bij hun autochtone klasgenoten³¹.

In zijn in 1988 uitgebrachte advies over het onderwijs aan leerlingen uit etnische minderheden, getiteld *Een boog van woorden tot woorden*, stelt de Adviesraad voor het Basisonderwijs (ARBO) dat 'een voldoende beheersing van het Nederlands een voorwaarde is voor het volgen van verder onderwijs in dit land en voor de beoogde volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving'³². De ARBO voegt hieraan toe dat de problematiek van de verwerving van het Nederlands tot dusverre in het onderwijs is onderschat, zowel bij de onder- als bij de neveninstromers³³. Een belangrijke vraag, die in dit verband telkens weer opduikt, is die naar de rol die de moedertaal in het onderwijs dient te spelen bij de verwerving van het Nederlands. Het in Nederland meest gangbare model houdt in dat het Nederlandse lees- en schrijfonderwijs aan allochtone leerlingen wordt gedoceerd vanuit de Nederlandse taal, dikwijls op dezelfde wijze als aan autochtone kinderen. Dit model staat bekend als het onderdompingsmodel. Vaak wordt dit noodgedwongen gehanteerd: men beschikt niet over de vereiste leermiddelen of de noodzakelijke didactische vaardigheden om het anders aan te pakken, het aantal niet-Nederlandstalige leerlingen is te gering of de heterogeniteit van de moedertalen is te groot. Pas sinds kort wint de erkenning veld dat het aanleren van Nederlands als tweede taal andere onderwijsmethoden vergt dan bij het onderwijzen van die taal aan van huis uit Nederlandstaligen. De ontwikkeling van zulke methoden staat nog in de kinderschoenen³⁴.

Sommigen menen dat de moedertaal van het kind ook een rol zou moeten spelen in het onderwijs, zeker in de eerste leerjaren. Daarmee zou een betere aansluiting ontstaan bij de uitgangssituatie van de leerlingen. Zij zouden het onderwijs zo beter kunnen volgen, hetgeen hen ook sterker zou motiveren om Nederlands te leren³⁵. Een bekende variant van dit model staat bekend als het transitie-model: een geleidelijke overgang van de eigen taal als instructietaal naar het Nederlands. In Nederland is hiermee op beperkte schaal geëxperimenteerd, met name onder Turken en Marokkanen. Uit onderzoek blijkt dat deze experimenten vooral in het niet-cognitieve ontwikkelingsdomein leiden tot betere resultaten dan eentalig onderwijs. In het cognitieve domein bleek niet of nauwelijks sprake van zo'n verschil. De sterkere nadruk op de eigen taal bleek niet ten koste te gaan van de kennis van het Nederlands³⁶.

Over het belang van een goede kennis van het Nederlands voor een succesvolle schoolloopbaan bestaat geen verschil van mening, noch in de onderzoeksliteratuur noch in de praktijk van het onderwijs. Voor zover er verschillen van opvatting zijn, hebben deze betrekking op de vraag hoe die kennis het best kan worden verworven en welke rol de moedertaal van het kind hierbij dient te spelen. Uit onderzoek blijkt evenwel dat kennis van het Nederlands een noodzakelijke doch geen voldoende voorwaarde is voor succes op school. Allochtone kinderen met een met Nederlandse kinderen vergelijkbare taalvaardigheid in het Nederlands behalen toch nog slechtere prestaties dan hun autochtone klasgenoten³⁷. Kennelijk zijn er ook andere factoren die de kansen van allochtonen in het Nederlandse onderwijs negatief beïnvloeden.

³¹] D. de Haan, 'De taal van Antilliaanse, Molukse en Surinaamse kinderen'; *Minderheden, taal en onderwijs*; R. Appel (red.), Muiderberg, Coutinho, 1986, blz. 67-86.

³²] Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, *Een boog van woorden tot woorden; advies over het onderwijs aan leerlingen uit etnische minderheden*; Zeist, 1988, blz. 16.

³³] *Ibid.*, blz. 11.

³⁴] Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., blz. 80.

³⁵] Zie bijvoorbeeld: J. Extra en L.Th. Verhoeven, 'Tweetaligheid en tweetalig basisonderwijs'; *Pedagogische studiën*; 1985, 62e jaargang nr. 1, blz. 3-24.

³⁶] R. Appel, *Immigrant children learning Dutch; socio-linguistic and psycholinguistic aspects of second-language acquisition*; Dordrecht, Foris Publications, 1984, en: J.M.F.B.G. Teunissen, 1986, op. cit.

³⁷] Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., blz. 82.

5.3.2 Houding en achtergrond van allochtone ouders

Een van deze andere factoren, vaak genoemd in de literatuur, is de houding van allochtone ouders tegenover het onderwijs aan hun kinderen. Veel minder dan autochtone ouders zouden zij hen stimuleren tot het leveren van goede prestaties, hen begeleiden bij het maken van huiswerk en meelevens met wat op school gebeurt. Deze verschijnselen doen zich overigens ook voor bij laag geschoolde autochtone ouders; zij zouden dan symptomatisch zijn voor een beperkt aspiratieniveau. In navolging hiervan wordt wel eens te gemakkelijk verondersteld dat de geringe betrokkenheid van allochtone ouders eveneens zou wijzen op een beperkt aspiratieniveau. Uit onderzoek blijkt echter dat dit een onjuiste aanname is. Van een beperkt aspiratieniveau is bij allochtone ouders geen sprake: zij blijken er gemiddeld ten minste evenveel waarde aan te hechten als autochtone ouders dat hun kinderen goed onderwijs volgen³⁸. Een uitzondering vormen hier veel Turkse ouders van rurale afkomst en de Marokkanen, en dan uitsluitend voor zover het hun dochters betreft. De betrokken meisjes zelf vinden het volgen van een goede opleiding overigens wel belangrijk³⁹.

Ook uit onderzoek onder allochtone scholieren zelf rijst een beeld op van een hoog aspiratieniveau en dientengevolge van een forse discrepantie tussen dat aspiratieniveau en de feitelijke schoolloopbaan. Die discrepantie kan leiden tot aanzienlijke frustraties, welke op hun beurt zeker weer allerhande vormen van normoverschrijdend gedrag onder allochtone jongeren kunnen verklaren⁴⁰. Uit buitenlands onderzoek komt eveneens een sterke onderwijsmotivatie naar voren onder migranten en hun kinderen: wat hun zelf niet is gelukt, zal dan toch in ieder geval hun kinderen moeten lukken, zo lijken veel ouders te denken⁴¹.

Een verklaring voor de gefrustreerde ambities moet deels worden gezocht bij de geringe ervaring met en kennis van het Nederlandse onderwijssysteem onder allochtone ouders, die zelf in overgrote meerderheid nooit in Nederland op school zijn geweest. Sommige auteurs wijzen erop dat het in de meeste landen van herkomst niet gebruikelijk is dat ouders betrokken zijn bij het onderwijs aan hun kinderen⁴². De scheiding tussen thuismilieu en school is er veel strikter dan in Nederland, zeker de laatste decennia, het geval is. Uiteraard belemmert ook een gebrekkige kennis van de Nederlandse taal het contact tussen sommige allochtone ouders en de school. Daardoor hebben zij onvoldoende zicht op de feitelijke prestaties van hun kinderen, hetgeen mede het onrealistisch hoge aspiratieniveau kan verklaren.

In onderwijskundig onderzoek komt vaak een sterke samenhang naar voren tussen de sociaal-economische status van de ouders enerzijds en verschillen in onderwijsdeelname en schoolprestaties anderzijds. Sociaal-economische status wordt dan meestal afgeleid van kenmerken als onderwijsniveau, beroepsprestige of inkomen. Bij allochtone groepen is het hanteren van deze variabele

^{38]} De cultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit., blz. 165, en G.W. Meijnen, *Van zes tot twaalf; een longitudinaal onderzoek naar de milieu- en schooleffecten van loopbanen in het lager onderwijs*; Harlingen, 1984; en: T. Pels, 'Tussen wit en zwart; Onderwijsaspiraties van Marokkaanse en Nederlandse ouders'; *Intermediair*, 18 november 1988, 24e jaargang nr. 46.

^{39]} M.H. de Vries, *Ogen in je rug; Turkse meisjes en jonge vrouwen in Nederland*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1987.

^{40]} Zie onder andere:

P.E.J. Buiks, *Surinaamse jongeren op de Kruiskade; overleven in een etnische randgroep*; Deventer, Van Loghum Slaterus, 1983, en H. Verdmölder, *Van vriendenkring tot randgroep; Marokkaanse jongeren in een oude stadswijk*; Baarn, Wereldvenster, 1986.

^{41]} Z. Zeroulou, 'Mobilisation familiale et réussite scolaire'; *Revue Européenne des Migrations Internationales*; december 1985, 1e jaargang nr. 2, blz. 107-117, en

S. Tomlinson, 'Ethnicity and educational achievement in Britain'; *Different cultures, same schools; Ethnic minority children in Europe*; L. Eldering en J. Klopogge (red.), Lisse, Swets en Zeitlinger, 1989.

^{42]} Zie bijvoorbeeld: W. van Esch, op. cit.

een hachelijke zaak. Soms, met name bij Turken en Marokkanen, differentieert zij nauwelijks omdat de eerste generatie, zeker naar Nederlandse normen, overwegend een lage sociaal-economische status heeft. Bij andere groepen is het statusniveau meer gespreid. Uit onderzoek voor dit rapport blijkt voor alle minderheden te zamen inderdaad een samenhang tussen het opleidingsniveau van de ouders en dat van de kinderen⁴³. Het is echter de vraag of deze samenhang op dezelfde wijze kan worden geïnterpreteerd als doorgaans bij Nederlandse kinderen gebeurt. Cultuurverschillen en het eerder genoemde gegeven dat migrantenouders minder ervaring hebben met het Nederlandse schoolstelsel kunnen hier als doorkruisende factoren optreden. Het is dan ook niet verbazend dat bij nadere uitsplitsing van de zojuist gesignaleerde samenhang, deze voor geen der afzonderlijke minderheidsgroepen significant blijkt, behalve voor de Turken. Veruit de sterkste samenhang treedt op bij de Nederlandse controlegroep⁴⁴.

Een aparte factor die kan worden aangevoerd ter verklaring van de achterblijvende schoolprestaties van allochtone leerlingen is hun huisvestingssituatie. De kamerbezetting in allochtone huishoudens is gemiddeld hoger dan in autochtone; allochtone kinderen zouden zich daardoor minder gemakkelijk kunnen terugtrekken voor het maken van hun huiswerk. Het mede voor dit rapport verrichte survey blijkt deze veronderstelling te bevestigen, al verklaart de kamerbezetting maar een zeer gering deel van de verschillen in schoolprestaties tussen autochtonen en allochtonen⁴⁵.

Uit hetzelfde survey blijkt ook meer in het algemeen dat de kenmerken van het huishouden waartoe allochtone leerlingen behoren slechts in betrekkelijk geringe mate hun achterblijvende schoolprestaties verklaren. Dit geeft ruim baan aan de hypothese dat, naast een goede beheersing van de Nederlandse taal, de wijze waarop binnen het onderwijssysteem zelf de allochtone leerlingen tegemoet worden getreden, van wezenlijke invloed is op hun schoolprestaties.

5.3.3 Schoolgebonden factoren

Naar de invloed van schoolgebonden factoren op de prestaties van allochtone leerlingen is in Nederland vrij veel onderzoek verricht. Van belang blijken in dit kader vooral de houding, het gedrag en de kennis van de docenten en de wijze waarop het onderwijs organisatorisch vorm wordt gegeven, zowel binnen de school als in ruimer verband.

Zoals reeds werd opgemerkt, ontbreekt het de docenten vaak aan de specifieke kennis en vaardigheden die nodig zijn om onderwijs te geven aan allochtone leerlingen, vooral als die van huis uit niet-Nederlandstalig zijn. Het is overigens zeker niet alleen een kwestie van taal: allochtone kinderen gedragen zich vaak anders dan autochtone kinderen. Docenten, van wie de meesten zelf in een monoculturele Nederlandse omgeving zijn opgegroeid, zijn niet altijd in staat dit gedrag te interpreteren zoals het is bedoeld. Noch het thans beschikbare lesmateriaal, noch de meeste docentenopleidingen zijn er voldoende op toegesneden om hen daarbij te helpen. Bovendien blijkt het lesmateriaal, ook dat voor andere vakken dan Nederlandse taal, nogal eens een beeld van de Nederlandse samenleving te schetsen waarin geheel voorbij wordt gegaan aan het multi-etnisch karakter ervan of waarin Nederland wordt gepresenteerd als het centrum van een wereld vol stereotypen⁴⁶. Dit kan de overdracht van de leerstof bemoeilijken, zeker op scholen met hoge concentraties allochtone leerlingen. Hier wreekt zich ook het tekort aan allochtone onderwijzers, deskun-

⁴³] Zie bijvoorbeeld ook: A. Kerkhoff, *Taalvaardigheid en schoolsucces*; Tilburg proefschrift, Katholieke Universiteit Brabant, 1988.

⁴⁴] Th. Roelandt en J. Veenman, 1989, op. cit.

⁴⁵] Ibid.

⁴⁶] T.A. van Dijk en R. Redmond, *Schoolvoorbeelden van racisme; de reproductie van racisme in maatschappij-leerboeken*; Amsterdam, Instituut voor Algemene Linguïstiek, Universiteit van Amsterdam, 1986.

digen die vaak goed op de hoogte zijn van de culturele achtergrond van veel leerlingen. Tabel 5.6 laat zien dat in de nabije toekomst het aantal niet-Nederlandse onderwijzers niet sterk zal toenemen.

Tabel 5.6 Studenten in het hoger pedagogisch onderwijs in 1986 naar nationaliteit, (schatting)

Nederlanders	26.395	
Niet-Nederlanders	178	
w.o. Marokkanen		12
Turken		63

Bron: WRR op basis van Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden in Nederland; Positie in het onderwijs*; Rotterdam, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, 1988, tabel 3.36.

Onderwijskundig onderzoek heeft tevens aangetoond dat docenten hun didactisch gedrag jegens leerlingen niet altijd afstemmen op de feitelijke leerprestaties; ook de verwachte leerprestaties kunnen hierbij een rol spelen. De Lange stelde vast dat docenten gemiddeld lagere verwachtingen koesteren van allochtone dan van autochtone leerlingen, ook als daarvoor op grond van redelijk objectief vast te stellen kenmerken als kennis van het Nederlands geen reden is. Hiervan gaat een aantoonbaar negatief effect uit op de schoolprestaties van allochtonen. De verwachtingen van de docenten worden daarmee tot een 'self-fulfilling prophecy' ⁴⁷. Dit effect wordt nog versterkt door de onderlinge relaties tussen autochtone en allochtone leerlingen: het zijn vooral de goed presterende allochtonen die zich in de vriendschap van hun autochtone klasgenoten mogen verheugen, en die daardoor ook meer contact met autochtonen kunnen onderhouden. Minder goed presterende allochtone kinderen raken zo nog verder in een isolement ⁴⁸.

Ook het omgekeerde blijkt voor te komen. Verschillende auteurs constateren dat een te sterk op de individuele leerling afgestemde benadering in het onderwijs ertoe kan leiden dat docenten de mate onderschatten waarin de prestaties van hun allochtone leerlingen achterblijven ⁴⁹. De docenten zijn dan sneller tevreden over de prestaties van hun achterblijvende allochtone leerlingen dan over die van autochtone leerlingen die niet zo goed kunnen meekomen. Allochtonen kunnen hierdoor te hoge doorstroomadviezen krijgen. De hoge uitval onder deze categorie in het voortgezet onderwijs kan hiervan mede een gevolg zijn. Een benadering die sterker is gericht op het behalen van goede (cognitieve) leerprestaties en die tegelijkertijd het belang van zelfstandigheid en van een eigen inbreng van de leerlingen accentueert, zou met name voor allochtone leerlingen de beste zijn ⁵⁰.

Scholen verschillen in de wijze waarop zij hun leerlingen tegemoet treden, naar sfeer, opvattingen en werkwijze. Sommige scholen leggen de nadruk op het belang van de individuele ontplooiing van het kind, andere streven er in de eerste plaats naar de kloof tussen thuis- en schoolmilieu zo klein mogelijk te

^{47]} R. de Lange, 'Pygmalion en allochtone leerlingen'; *Comenius*, winter 1986, blz. 432-452.

^{48]} H.G. Dors, *Vriendschap en sociale relaties in multi-etnisch samengestelde schoolklassen*; Amsterdam, 1987, en J. Teunissen, *Etnische relaties in het basisonderwijs; 'witte' en 'zwarte' scholen in de grote steden*; proefschrift, Rijksuniversiteit te Utrecht, 1988.

^{49]} P. Jungbluth, *Verborgen differentiatie, leerlingenbeeld en onderwijsaanbod op de basisschool*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1985, blz. 137, en M.J. de Jong, *Herkomst, kennis en kansen*; Lisse, Swets en Zeitlinger, 1987, blz. 191.

^{50]} G.W. Meijnen, op. cit., blz. 140 en 146, en De cultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit., blz. 203-204.

doen zijn. Weer andere scholen leggen de nadruk op kennisoverdracht. Voor welke aanpak scholen ook kiezen, het blijkt dat sommige daarbij effectiever zijn dan andere, en wel in de zin dat zij bij meer leerlingen goede onderwijsresultaten bereiken. Verschillen in effectiviteit zijn vooral te constateren tussen scholen met veel kinderen uit de lagere sociaal-economische milieus⁵¹. Veel van deze scholen kennen ook een hoog percentage allochtone leerlingen. Voor het verschijnsel 'de effectieve school' bestaat de laatste tijd in onderwijskringen een groeiende belangstelling. Kenmerken van effectieve scholen zijn dat zij hun onderwijs duidelijk structureren en verhoudingsgewijs meer vertrouwen hebben in de leervermogens van hun leerlingen dan de minder effectieve scholen. Ook heersen er rust en orde en oefent de schoolleiding er een stimulerende invloed uit. Effectieve scholen hebben meer aandacht voor de basisvakken in het onderwijs, zoals lezen en rekenen. Deze worden op duidelijke wijze uitgelegd en geoefend, terwijl er ook een geregelde controle op het werk plaatsvindt.

Everts c.s. toonden aan dat scholen die voor deze aanpak kiezen betere resultaten bereiken bij allochtone leerlingen. De verklaring die zij hiervoor aanvoeren is dat de overzichtelijke presentatie van de leerstof deze beter toegankelijk maakt voor kinderen die het Nederlands minder goed beheersen. Ook zou het soort eisen dat wordt gesteld beter aansluiten bij de motivatie die allochtone kinderen van huis uit meebrengen⁵². De Adviesraad voor het Basisonderwijs heeft in enkele recente adviezen een lans gebroken voor invoering van een effectieve schoolbenadering in het onderwijs, juist op scholen met hoge concentraties allochtone leerlingen⁵³.

5.3.4 Concentratie en segregatie

Een laatste cluster van verklaringen voor verschillen in schoolprestaties dat hier aan de orde komt, hangt samen met de concentratie van allochtone leerlingen, en daarmee met de etnische samenstelling van de school. Dit aspect staat de laatste tijd sterk in de publieke belangstelling. Allochtone leerlingen zijn zeer ongelijkmatig over de Nederlandse scholen verdeeld. Dit is vooral het gevolg van de ongelijkmatige geografische spreiding van allochtonen en autochtonen over het land, waarbij in hoofdstuk 2 reeds werd stilgestaan (zie

Tabel 5.7 Basisscholen naar aandeel niet-Nederlandse leerlingen, 1985/'86 (als % van het totale aantal scholen)

	Alle scholen	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
0%	46,6	22,4	14,8	10,7	11,0
1-10%	39,1	20,6	31,3	47,7	27,0
11-20%	7,0	16,8	14,7	16,8	17,0
21-30%	3,0	9,3	8,3	6,0	17,0
31-40%	1,8	8,4	6,9	7,4	11,0
41-50%	1,0	7,9	5,5	5,4	8,0
51-60%	0,6	7,5	3,2	2,0	2,0
> 61%	0,9	7,1	15,3	4,0	7,0
Absoluut (= 100%)	8401	214	217	149	100

Bron: CBS, *Statistiek van buitenlandse leerlingen*.

⁵¹] F. Teunissen, 'Multi-etnisch onderwijs in theoretisch perspectief'; in: *Etnische minderheden; deel 2 Etnische minderheden in de samenleving*; cursusteam: P.J.J. Stijnen e.a., Heerlen, Open Universiteit, 1988, blz. 169.

⁵²] De cultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit.

⁵³] Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, op. cit., blz. 18 en het advies *Voorrang aan achterstand; advies over het zorgverbredingsbeleid en het onderwijsvoorrangsbeleid*; Zeist, 1988 (b).

tabel 5.7). Op zichzelf is het niet verwonderlijk dat in bepaalde wijken in de vier grote steden, waar het percentage allochtonen onder de jeugdigen tot zeventig of meer kan oplopen, ook hoge concentraties allochtonen voorkomen op de in die wijken gelegen scholen. In sommige gemeenten is zelfs een bewust concentratiebeleid gevoerd ten einde de opvang van allochtone leerlingen te vereenvoudigen.

Ook waar dit laatste niet het geval is, kunnen processen optreden waarbij het allochtone leerlingbestand van sommige scholen in een wijk veel sneller groeit dan dat van andere scholen in diezelfde wijk. Uit een voor dit rapport verricht onderzoek is gebleken dat deze tendens tot concentratie van allochtonen – en daarmee tot segregatie tussen allochtonen en autochtonen – zich over het gehele land voordoet. De mate waarin dit het geval is, wijkt echter net niet significant af van de mate die men zou mogen verwachten op grond van ontwikkelingen in de geografische spreiding van allochtonen⁵⁴.

Tendensen tot concentratie en segregatie in het onderwijs kunnen diverse oorzaken hebben. Zo kan het feit een rol spelen dat het bijzonder onderwijs het recht heeft zijn leerlingen te selecteren, waardoor een restgroep overblijft voor het openbaar onderwijs. Het is niet altijd duidelijk hoe zulke selectieprocessen plaatsvinden, maar opmerkelijk is wel dat in het openbaar onderwijs allochtonen met een niet-christelijke achtergrond sterk zijn oververtegenwoordigd. Het betreft dan vooral Turken en Marokkanen, juist de groepen met de grootste onderwijsproblemen (zie tabel 5.8).

Tabel 5.8 Leerlingen in het basisonderwijs naar schoolrichting per januari 1985

	Leerlingen totaal	Niet-Nederlandse leerlingen
Openbaar	31,5%	48,4%
Protestants-christelijk	28,6%	16,0%
Rooms-katholiek	35,3%	32,1%
Overig bijzonder	4,6%	3,5%

Bron: ABOP, *De hele wereld in school; onderwijs en allochtone etnische groepen; een poging tot een samenhangend beleid gericht op gelijke kansen; een beleidsnota ter discussie*; Amsterdam, 1987, blz. 110-111.

Deze vorm van segregatie, die in eerste aanleg een produkt is van het Nederlandse onderwijsstelsel, kan zichzelf gemakkelijk versterken. Het feit dat bepaalde scholen reeds gewend zijn met allochtone leerlingen om te gaan en op dit gebied een specifieke deskundigheid hebben opgebouwd, kan immers een zekere aantrekkingskracht uitoefenen op nieuwe leerlingen uit die groepen.

De laatste tijd blijkt ook binnen sommige allochtone groeperingen de belangstelling toe te nemen voor het oprichten van scholen in het bijzonder onderwijs. In Nederland bestaat inmiddels een aantal gesubsidieerde hindoe- en moslimscholen. De Nederlandse onderwijswetgeving maakt dit mogelijk, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan inzake het curriculum en het gebruik van het Nederlands als instructietaal. Voorstanders van bijzonder onderwijs voor allochtonen wijzen op de mogelijkheden die dit biedt voor overdracht van de eigen cultuur in een onderwijsklimaat zoals de betrokkenen dat zelf wensen. Tegenstanders wijzen vooral op de beperkte mogelijkheden voor inter-

⁵⁴] Th. Roelandt en J. Veenman, 1989, op. cit.

etnische contacten op zulke scholen en op de tendens tot segregatie die hierdoor wordt versterkt.

Ook het feit dat sommige autochtone ouders hun kinderen naar scholen buiten concentratiewijken sturen, versterkt de segregatietendensen in het onderwijs. Uit onderzoek in Amsterdam en Rotterdam is gebleken dat vooral autochtone ouders die een sterke nadruk leggen op het belang van de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden hiertoe overgaan⁵⁵. De veronderstelling dat het onderwijsniveau op concentratiescholen lager zou zijn als gevolg van de aanwezigheid van veel niet-Nederlandstaligen speelt voor sommige autochtone ouders hierbij een rol.

Inderdaad is vastgesteld dat de gemiddelde leerprestaties – ook die van autochtone leerlingen – op concentratiescholen lager zijn dan het landelijk gemiddelde⁵⁶. Dit is op zichzelf niet zo verwonderlijk: er zijn altijd al verschillen geweest tussen scholen in het gemiddeld niveau van de leerprestaties. Scholen in oude stadswijken scoorden daarbij meestal niet zeer hoog, ook toen het aantal allochtonen nog veel geringer was dan thans.

Van meer belang is dan ook de vraag of de concentratiegraad op één school – of liever nog in één klas – van invloed is op de schoolprestaties van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Enkele hiernaar verrichte onderzoeken tonen geen duidelijk verband aan tussen deze beide aspecten. Bij een toenemende concentratie van allochtone leerlingen treedt geen vermindering op van de schoolprestaties, noch onder autochtonen noch onder allochtonen⁵⁷. Everts c.s. stellen vast dat Turkse en Marokkaanse leerlingen zelfs iets betere resultaten behalen als er meer andere Turken en Marokkanen in dezelfde klas zitten dan wanneer het slechts om enkelingen gaat. Ook het sociaal-emotioneel gedrag en de motivatie van allochtone leerlingen blijken te verbeteren bij een stijgende concentratiegraad⁵⁸. Niet alleen blijken zij steun aan elkaar te hebben, maar ook worden docenten bij grotere aantallen allochtone leerlingen wel gedwongen rekening te houden met hun specifieke omstandigheden⁵⁹. Pas wanneer de concentratiegraad van de niet-Nederlandstalige allochtonen stijgt boven omstreeks 80 procent, blijken de prestaties van zowel autochtonen als allochtonen terug te lopen. Een van de oorzaken hiervan is dat alle leerlingen in dergelijke situaties te weinig met de Nederlandse taal in contact komen⁶⁰.

De conclusie uit het voorgaande kan luiden dat de mate van concentratie en segregatie in het onderwijs in het algemeen geen bijzondere effecten heeft op de leerprestaties, noch bij de allochtone leerlingen noch bij de autochtone. Nadelige effecten treden slechts op wanneer de concentratiegraad van allochtonen zeer hoog of zeer laag is, en in het laatste geval alleen wanneer de kennis van het Nederlands van de betrokken allochtonen onvoldoende is. Andere factoren dan de concentratiegraad blijken van veel meer invloed op de achterblijvende onderwijsprestaties van allochtone leerlingen. Deze hebben vooral te maken met hun kennis van de Nederlandse taal en met de kwaliteit van het onderwijs. Bij dit laatste wreekt zich in het bijzonder dat nog te weinig bekend is over de specifieke situatie van leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond en over de wijze waarop deze leerlingen tegemoet kunnen worden getreden.

⁵⁵] T. de Lange en G. van Vegchel, *Schoolkeuze: een aparte selectie; een onderzoek naar motieven voor de keus van een lagere school*; Amsterdam, Wetenschapswinkel, Universiteit van Amsterdam, 1986, blz. 34-44, en M.J. de Jong, op. cit., blz. 26.

⁵⁶] W. Kruger-Nagelkerken, *Allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs; een onderzoek naar de schoolloopbaan van schoolverlaters van drie basisscholen met hoge concentratie allochtone leerlingen*; Rotterdam, 1985, blz. 57, en J.M. Wijnstra, op. cit., blz. 29.

⁵⁷] De kultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit.

⁵⁸] De kultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit., blz. 254.

⁵⁹] J. Teunissen, op. cit., 1988.

⁶⁰] De kultureel-etnische situatie op OVB-scholen; op. cit., blz. 265-266.

5.4 Het onderwijsbeleid voor allochtonen

5.4.1 Beleidsdoelstellingen

De hoofdlijnen van het onderwijsbeleid voor allochtonen zijn vastgelegd in het Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs (1981). Het beleidsplan noemt twee hoofddoelstellingen, te weten:

1. Het onderwijs dient de leden van de minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond;
2. Het onderwijs dient, o.m. via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Onder acculturatie wordt hier verstaan een tweezijdig of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan⁶¹.

In het beleidsplan geeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen drie zogeheten aangrijpingspunten aan die in het kader van de eerste doelstelling worden gehanteerd, en één in het kader van de tweede doelstelling. Het betreft achtereenvolgens: de eerste opvang in het onderwijs, de meerzijdige achterstandsproblematiek, de aandacht voor eigen taal en cultuur in samenhang met het Nederlandse lesprogramma, en, in het kader van de tweede doelstelling, de vormgeving van het intercultureel onderwijs. Hoewel zich in de loop der jaren belangrijke veranderingen in het onderwijsbeleid voor allochtonen hebben voorgedaan, zijn de zojuist genoemde vier elementen toch steeds de kern ervan blijven vormen. Daarom zal hier op elk van die vier nader worden ingegaan.

5.4.2 Opvangonderwijs

Het Nederlandse onderwijs kent een aantal regelingen voor de eerste opvang van allochtone kinderen die pas uit het buitenland zijn gearriveerd. De Wet op het basisonderwijs maakt het mogelijk dat basisscholen in zo'n situatie extra formatieruimte toegewezen krijgen. De regeling geldt voor kinderen uit alle groepen op wie het minderhedenbeleid van toepassing is. Op grond van deze regeling kunnen basisscholen tijdelijk extra docenten aanstellen om de pas aangekomen leerlingen in het Nederlands aanspreekbaar te maken, opdat zij met vrucht de lessen kunnen volgen. Het betreft hier de oudste faciliteit op dit gebied, ingevoerd in 1974, toen het Nederlandse onderwijs zich vrij onverhoeds zag geconfronteerd met de komst van een groot aantal niet-Nederlandstaligen. Hoewel ook thans de immigratie van allochtone kinderen nog aanzienlijk is, wijst de ARBO er in zijn recente advies op dat deze extra faciliteiten momenteel nog maar in zeer beperkte mate worden gebruikt waarvoor zij zijn bedoeld, namelijk voor het inrichten van voorzieningen voor de eerste opvang⁶².

In het voortgezet onderwijs kunnen allochtone leerlingen die zojuist uit het buitenland zijn gearriveerd worden geplaatst in een van de zogeheten internationale schakelklassen. Deze schakelklassen werden in de jaren zeventig op ruime schaal in het leven geroepen, doorgaans binnen scholengemeenschappen, om oudere, pas geïmmigreerde kinderen op te vangen en hen voor te bereiden op de eerste fase van het voortgezet onderwijs. De sterk teruglopende immigratie in het begin van de jaren tachtig heeft geleid tot de opheffing van een groot aantal schakelklassen; het einde van het eerste-opvangbeleid leek toen nabij. Nu de immigratie weer is toegenomen, manifesteren zich belangrijke capaciteitsproblemen. Uit onderzoek is bekend dat de internationale schakelklassen nauwelijks het doel dienen waarvoor zij zijn ingesteld: zij vormen zelden een schakel tussen het onderwijs in het land van herkomst en dat in Nederland, maar zijn dikwijls eindonderwijs tot het moment waarop de

⁶¹] *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*; Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1981, blz. 6.

⁶²] *Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs*, 1988, op. cit., blz. 23.

leerlingen niet meer leerplichtig zijn. De huidige onderwijsfaciliteiten voor een kwalitatief goede eerste opvang van zowel de jongere als de oudere leerplichtige immigranten schieten duidelijk tekort.

5.4.3 Onderwijsvoorrangsbeleid

In het midden van de jaren zeventig, de periode waarin het Nederlandse onderwijs voor het eerst op vrij grote schaal met niet-Nederlandstalige leerlingen werd geconfronteerd, kreeg ook het onderwijsstimuleringsbeleid gestalte. Dit beleid beoogde kinderen in achterstandssituaties meer kansen in het onderwijs te geven. Daartoe werd meer formatieruimte toegekend aan scholen met veel van zulke kinderen, terwijl ook werd gestreefd naar verbetering van de relatie tussen buurt en school en die tussen onderwijs en welzijnswerk. In het onderwijsstimuleringsbeleid werd nauwelijks onderscheid gemaakt tussen autochtone en allochtone kinderen.

Al spoedig werd duidelijk dat de groei van het aantal allochtone leerlingen in Nederland zich vooral manifesteerde op scholen die het object vormden van het onderwijsstimuleringsbeleid, en dat hierop met dit beleid onvoldoende kon worden ingespeeld. Daarom kwam de regering in 1982 met één *onderwijsvoorrangsbeleid*, waarin ook enkele tot dan toe op ad hoc basis ontwikkelde bijzondere regelingen voor allochtone kinderen werden opgenomen. Doel hiervan was de zogeheten meerzijdige achterstandsproblematiek op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze aan te pakken. De kosten van het onderwijsvoorrangsbeleid zouden grotendeels door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden gedragen; voor de welzijnscomponent zou ook het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een bijdrage leveren. Het streven van de regering om dit beleid een wettelijke verankering te geven mislukte toen de Eerste Kamer in januari 1987 het voorstel voor een Onderwijsvoorrangswet verwierp. Het huidige onderwijsvoorrangsbeleid, dat van start is gegaan op 1 januari 1986, vindt daarom plaats op basis van een uitvoeringsregeling, die vooral nog loopt tot 1990.

Het onderwijsvoorrangsbeleid omvat twee componenten: het gebiedenbeleid en een op afzonderlijke scholen gerichte scholenregeling. In het kader van het gebiedenbeleid zijn in Nederland 70 onderwijsvoorrangsgebieden aangewezen, waarin zich 902 basisscholen, 38 scholen voor voortgezet onderwijs en 518 welzijnsinstellingen bevinden. Zij zijn geselecteerd via een complexe verdeelsleutel, waarin is getracht de veelzijdigheid van de achterstandsproblematiek tot uitdrukking te brengen, en waarin het percentage etnische minderheden per buurt een van de elementen vormt. Ongeveer de helft van alle allochtone leerlingen in Nederland bezoekt een school in een onderwijsvoorrangsgebied; op de in deze gebieden gelegen basisscholen maken zij 38 procent van het leerlingenbestand uit⁶³. In de onderwijsvoorrangsgebieden behoort een gecoördineerde inzet plaats te vinden van alle reguliere en extra middelen die vanuit de beide genoemde ministeries beschikbaar zijn gesteld.

Naast het gebiedenbeleid kent het onderwijsvoorrangsbeleid ook een scholenregeling. Deze bestaat uit drie onderdelen, waarvan die ten aanzien van de leerlinggewichten de belangrijkste is. Deze voorziet in extra formatieruimte voor leerlingen die tot achterstandsgroepen behoren. Voor elke autochtone leerling die aan dit criterium voldoet, krijgt de betrokken school 1,25 maal de standaard formatieruimte toegewezen en voor elke allochtone leerling 1,9 die formatieruimte. Met dit laatste is op jaarbasis een extra bedrag gemoeid van 200 miljoen gulden. Aan de wijze waarop die extra gelden worden besteed, stelt de overheid evenwel geen bijzondere voorwaarden. De indruk bestaat dat scholen de extra formatieruimte zeer breed inzetten en maar zelden specifiek

⁶³] Interne gegevens van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

gebruiken ter verlichting van problemen van allochtone kinderen. Vaak worden de faciliteiten gebruikt voor een verkleining van het aantal leerlingen per groep. Soms blijkt de schoolleiding niet eens te weten dat de extra gelden zijn toegekend in het kader van het minderhedenbeleid⁶⁴.

De zojuist beschreven 'gewichtenregeling' geldt voor het gehele basisonderwijs; min of meer analoge regelingen bestaan voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Het aantal allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs stijgt de laatste jaren overigens snel; het ligt thans rond het gemiddelde voor de totale Nederlandse leerlingenpopulatie⁶⁵. Sommige auteurs verwachten een voorzetting van die stijging, vooral omdat het reguliere onderwijs niet in staat is om de steeds groeiende aantallen allochtonen op te vangen⁶⁶.

Onder de scholenregeling van het onderwijsvoorrangsbeleid vallen voorts nog enkele speciale regelingen voor de eerste opvang van leerlingen die het Nederlands onvoldoende beheersen, maar die niet net uit het buitenland zijn gekomen, alsmede voor het onderwijs in eigen taal en cultuur (zie hiervoor par. 5.4.4).

Hoewel een integrale evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid thans nog niet voorhanden is, is uit reeds beschikbare deelevaluaties duidelijk geworden dat in de praktijk sprake is van een weinig doelgerichte inzet van middelen⁶⁷. De beoogde samenwerking tussen de vele betrokken instanties schept grote coördinatieproblemen, die een doelmatig en effectief functioneren van die instanties niet ten goede lijken te komen. Nijssen constateert dat het onderwijsvoorrangsbeleid door sommige participanten vooral wordt gezien als een mogelijkheid om activiteiten voort te zetten die door bezuinigingen op andere posten onder druk zijn komen staan⁶⁸. Roelandt en Veenman merken op dat van het onderwijsvoorrangsbeleid onder de zojuist beschreven omstandigheden nauwelijks een structurele en doelmatige bestrijding van onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen mag worden verwacht⁶⁹. Ook Kloprogge signaleert veel tekortkomingen in het onderwijsvoorrangsbeleid; hij pleit er onder meer voor de activiteiten die plaatsvinden in het kader van dit beleid zorgvuldiger en meer doelgericht te selecteren⁷⁰.

Verbetering van de leerprestaties van allochtone leerlingen zou volgens Roelandt en Veenman een van de belangrijkste en meest concrete doelstellingen van het onderwijsvoorrangsbeleid dienen te zijn. Zij menen dat de huidige financieringswijze van dit beleid de betrokkenen onvoldoende stimuleert om deze doelstelling te verwezenlijken⁷¹. Het onderwijsvoorrangsbeleid kenmerkt zich door zogeheten inputfinanciering. Per school is uitsluitend het aantal leerlingen uit 'achterstandsmilieus', waaronder, als betoogd, automatisch ook alle leerlingen uit etnische minderheidsgroepen worden begrepen, bepalend voor de hoogte van de toegekende extra gelden. Scholen zijn geheel vrij in de wijze van besteding van deze gelden. Naar de mening van Roelandt en Veenman biedt deze financieringswijze onvoldoende garanties voor een doelmatige inzet van de beschikbare gelden. Zij pleiten er daarom voor, het voor de ontvangers van extra gelden aantrekkelijker te maken deze effectief te besteden. Een

⁶⁴] J. Kloprogge, *En toen was er OVB?; notitie betreffende het onderwijsvoorrangsbeleid 1987*; 's-Gravenhage, 1988 en ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, interne gegevens.

⁶⁵] Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., tabel 3.27.

⁶⁶] Zie bijvoorbeeld: J.M. Wijjnstra, *Verwijzing van leerlingen van culturele minderheidsgroepen naar het speciaal onderwijs*; Arnhem, CITO, 1986.

⁶⁷] A.J. Nijssen, *Onderwijs en welzijn in onderwijsvoorrangsgebieden; een beschrijving van de start van de uitvoering van het onderwijsvoorrangsbeleid (gebiedenniveau)*; Leiden, 1987, blz. 43, en J. Kloprogge, op. cit., blz. 12 en 16.

⁶⁸] A.J. Nijssen, op. cit., blz. 31 en 41.

⁶⁹] Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., blz. 101.

⁷⁰] J. Kloprogge, op. cit., blz. 17.

⁷¹] Th. Roelandt en J. Veenman, 1988, op. cit., blz. 102.

systeem waarin inputfinanciering wordt gecombineerd met outputfinanciering en premiëring van doelmatige achterstandbestrijding biedt naar hun mening die mogelijkheid ⁷². Een doelgerichte inzet van middelen en inspanningen lijken noodzakelijk om de resultaten van de allochtone schoolbevolking te verbeteren.

5.4.4 Onderwijs in eigen taal en cultuur

Een belangrijk element van het onderwijsbeleid voor allochtonen vormt het onderwijs in eigen taal en cultuur. Aan het eind van de jaren zestig is dit van start gegaan op initiatief van enkele groepen buitenlandse werknemers. Toen de invloed van buitenlandse regeringen hierop te groot werd, is de verantwoordelijkheid voor het onderwijs in eigen taal en cultuur overgenomen door de Nederlandse overheid. Zo werd het in 1974 geïntroduceerd in het toenmalige lager onderwijs. De oorspronkelijke gedachte achter het onderwijs in eigen taal en cultuur was dat dit zou bijdragen aan instandhouding van het contact tussen de kinderen van buitenlandse werknemers en hun land van herkomst. Bij hun terugkeer zouden deze kinderen dan weer betrekkelijk geruisloos in het onderwijsstelsel van dat land kunnen worden ingepast. Dit verklaart waarom het recht op onderwijs in eigen taal en cultuur ook is vastgelegd in enkele verdragen die Nederland in die periode heeft gesloten met herkomstlanden van hier aanwezige migranten. Volgens de richtlijn van 25 juli 1977 van de Raad van de Europese Gemeenschappen dienen de lid-staten passende maatregelen te nemen om, in coördinatie met het reguliere onderwijs, binnen de school onderwijs in de moedertaal en de cultuur van het land van oorsprong te verstrekken ten behoeve van kinderen van werknemers uit andere lid-staten. Ook aanbevelingen van de Raad van Europa reppen van het belang van onderwijs in eigen taal en cultuur voor kinderen van migrerende werknemers ⁷³.

Toen rond 1980 de gedachte aan tijdelijk verblijf als basis voor het overheidsbeleid werd losgelaten, veranderde ook de doelstelling van het beleid inzake het onderwijs in eigen taal en cultuur. Inmiddels was deze onderwijsvorm ook voor Molukse kinderen ingevoerd. In een uit 1983 daterende beleidsnotitie kent de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan deze onderwijsvorm de volgende functies toe: 'de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn, de vermindering van de kloof tussen school- en thuismilieu en ondersteuning van intercultureel onderwijs' ⁷⁴. Sedertdien is het onderwijs in eigen taal en cultuur ook van een wettelijke basis voorzien, onder meer krachtens de Wet op het basisonderwijs. Tot 1985 werd in het basisonderwijs binnen de reguliere schooltijd per week maximaal vijf uur onderwijs in eigen taal en cultuur aangeboden. Daarna is dit teruggebracht tot maximaal 2½ uur binnen en maximaal 2½ uur buiten de reguliere schooltijd. Enige aandacht voor de eigen taal van allochtonen bestaat sinds 1986 ook in de vrije ruimte binnen het voortgezet onderwijs. Op een aantal scholen kunnen Turkse en Marokkaanse leerlingen desgewenst in het kader van het vreemde-talsonderwijs lessen volgen en examen doen in de vakken Turks en Arabisch. De autochtone en de overige allochtone leerlingen kunnen van deze regeling echter geen gebruik maken.

De lessen in eigen taal en cultuur in het basisonderwijs kunnen op basis van vrijwilligheid worden gevolgd. Niet voor alle allochtonen bestaat dit onderwijsaanbod, ook niet voor alle allochtonen die het object vormen van het minderhedenbeleid. Slechts kinderen die afkomstig zijn uit een aantal landen rond de Middellandse Zee, waaronder met name Turkije en Marokko, alsmede Molukse kinderen kunnen binnen het reguliere basisonderwijs ook onderwijs

⁷²] Ibid.

⁷³] Richtlijn 77/486/EEG van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers (in het bijzonder artikel 3). Zie ook: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1981, op. cit., bijlage 3.

⁷⁴] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Notitie 'Onderwijs in eigen taal en cultuur'; Tweede Kamer 1983/1984, I6825, nr. 5.

in (meestentijds) de officiële landstaal en -cultuur volgen. Van diverse andere allochtone groepen is bekend dat zij geheel buiten het reguliere onderwijs om enigerlei vorm van onderwijs in de eigen taal en cultuur hebben georganiseerd ten behoeve van hun kinderen, op eigen gelegenheid dan wel met behulp van ambassades. Overigens volgen ook veel Turkse en Marokkaanse kinderen buiten schooltijd nog vormen van godsdienstonderwijs. Dit vindt plaats onder auspiciën van de betrokken gemeenschappen; hiermee zijn vaak vele uren per week gemoeid.

Het onderwijs in eigen taal en cultuur krijgt in de discussies over de positie van allochtonen in de Nederlandse samenleving veel aandacht⁷⁵. Het staat bloot aan kritiek, maar het ontmoet ook waardering. Voorstanders wijzen erop dat deze onderwijsvorm louter door zijn bestaan een bewijs biedt dat de multi-etnische samenleving in het Nederlandse onderwijs serieus wordt genomen. Dit zou bijdragen aan het zelfvertrouwen van de allochtone kinderen en hun ouders, en aldus hun participatie aan de Nederlandse samenleving stimuleren. Voorts blijken onderwijzers in eigen taal en cultuur in de praktijk vaak een waardevolle schakel te vormen tussen school en allochtone gezinnen. Sommige taalkundigen menen dat kinderen die worden onderwezen in de taal die zij ook thuis spreken een steviger basis hebben voor het leren van andere talen, inclusief het Nederlands. Om die reden zijn zij voorstander van het onderwijs in eigen taal en cultuur.

Tegenstanders van dit type onderwijs noemen het een extra belasting voor kinderen die toch al veel problemen ervaren en die eigenlijk extra lessen Nederlands zouden moeten volgen in plaats van lessen in hun eigen taal. Als migranten graag hun taal en cultuur willen behouden, dienen zij daarvoor zelfvoorzieningen te treffen, eventueel met subsidie van de overheid, maar niet binnen het normale lesprogramma.

Voorstanders van het onderwijs in eigen taal en cultuur wijzen dan weer op het belang van een goede en gevarieerde kennis van vreemde talen onder de Nederlandse bevolking: meertaligheid in het onderwijs is, gezien de toenemende mondiale interdependentie, vrijwel per definitie een goede zaak. Bovendien zijn Spaans, Arabisch, Chinees of Portugees in de wereld veel belangrijker dan Nederlands; in Nederland wonen niet onaanzienlijke groepen allochtonen die een van deze talen als moedertaal hebben. Dit potentieel zou beter gebruikt kunnen worden.

Behalve met zulke meer principiële vragen, wordt het onderwijs in eigen taal en cultuur ook geconfronteerd met een groot aantal praktische knelpunten. Bij veel van die knelpunten lijkt zich het gebrek te wreken aan consensus over doel en inhoud van dit onderwijs. Mede hierdoor is de samenhang met het totale onderwijsprogramma vaak onvoldoende. Ook is er een groot tekort aan geschikte leermiddelen. De grote variëteit aan allochtone talen in Nederland, die in de toekomst ongetwijfeld nog verder zal toenemen, maakt het ontwikkelen van zulke leermiddelen tot een omvangrijke taak. Een belangrijk knelpunt is de tekort schietende kennis van het Nederlands van veel onderwijzers in eigen taal en cultuur. Deze onderwijzers zijn bijna uitsluitend geworven in het land van herkomst en niet onder de desbetreffende gemeenschappen in Nederland. Hiertegenover wordt gesteld dat de zwakke rechtspositie en het versnipperde en onduidelijke takenpakket van de onderwijzers in eigen taal en cultuur deze functie niet zeer aantrekkelijk maken voor hier reeds woonachtige allochtonen. Veel van deze onderwijzers zijn tegelijkertijd verbonden aan een

⁷⁵] W. Fase, *Voorbij de grenzen van onderwijs in eigen taal en cultuur; meertaligheid op school in zes landen verkend*; 's-Gravenhage, Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, 1987; en: G. Driessen, P. Jungbluth en J. Louvenberg, *Onderwijs in eigen taal en cultuur; Doelopvattingen, leerkrachten, leermiddelen en omvang*; 's-Gravenhage, Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs, 1988.

aantal scholen en slagen er daardoor niet in zich op elke school afzonderlijk een gerespecteerde plaats te verwerven binnen het docentencorps.

Het doen van gefundeerde uitspraken over het onderwijs in eigen taal en cultuur wordt bemoeilijkt door het gebrek aan relevante onderzoeksgegevens, met name over de effecten die dit onderwijs op de langere termijn heeft op de leerprestaties van allochtonen in het Nederlandse onderwijs⁷⁶. Voor- en tegenstanders zijn het erover eens dat de organisatie van deze onderwijsvorm belangrijk kan worden verbeterd. Een recent rapport van de Inspectie van het onderwijs constateert dat de afgelopen vijf jaar een zekere vooruitgang is geboekt, maar dat verdere verbeteringen dringend gewenst zijn⁷⁷. De vraag of onderwijs in eigen taal en cultuur van allochtonen thuis hoort in het reguliere Nederlandse onderwijs, kan de Inspectie moeilijk beantwoorden. Deze vraag blijft telkens weer opduiken, ook nu dit onderwijs een wettelijke basis heeft verkregen.

De praktijk wijst uit dat de allochtone onderwijzers in de eigen taal en cultuur in de schoolorganisatie en in de relatie tussen school en ouders een intermediaire positie innemen die van belang is. Dit lijkt een belangrijk argument om het onderwijs in de eigen taal en cultuur in enigerlei vorm binnen de school te handhaven. Het onderwijs in eigen taal en cultuur zal echter niet ten koste mogen gaan van de verwerving van kennis, inzicht en vaardigheden die van belang zijn voor het later functioneren in de Nederlandse samenleving.

5.4.5 Intercultureel onderwijs

Volgens het beleidsplan uit 1981 zou de tweede hoofddoelstelling van het onderwijsbeleid voor allochtonen moeten worden verwezenlijkt via het intercultureel onderwijs. In een hieraan gewijde beleidsnotitie uit 1984 wordt dit omschreven als een onderwijsvorm die 'leerlingen leert omgaan met overeenkomsten en verschillen die samenhangen met etnische en culturele achtergrondkenmerken. Dat omgangspatroon moet zijn gericht op het gelijkwaardig functioneren in de Nederlandse samenleving'⁷⁸. Met intercultureel onderwijs wordt beoogd recht te doen aan de in enkele wettelijke regelingen op onderwijsgebied opgenomen bepaling die luidt: 'Het onderwijs gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving'⁷⁹.

Onderwijskundigen verschillen van mening over de wijze waarop intercultureel onderwijs in de praktijk gestalte zou moeten krijgen⁸⁰. Sommigen menen dat met deze onderwijsvorm in een apart vak vooral kennisoverdracht moet worden nagestreefd aan autochtone en allochtone leerlingen over cultuur en gebruiken van etnische groepen in Nederland en over hun sociale positie. Een belangrijke gedachte hierachter is dat meer kennis vooroordelen wegneemt en discriminatie tegengaat. Anderen wijzen op de geringe samenhang tussen iemands kennis over bepaalde groeperingen en zijn of haar houding en feitelijk gedrag jegens afzonderlijke leden van die groeperingen. In hun visie dient intercultureel onderwijs geen afzonderlijk schoolvak te zijn, maar veeleer 'een manier van denken en handelen door de hele school heen, ongeacht de etnische samenstelling van de school'⁸¹. Weer andere onderwijskundigen pleiten er voor intercultureel onderwijs vooral te zien als 'anti-racistisch en emancipatorisch onderwijs'. Het zou er dan toe moeten dienen om allochtonen beter weerbaar te

⁷⁶] Gegevens over de huidige praktijk zijn onlangs wel beschikbaar gekomen; zie: G. Driessen, P. Jungbluth en J. Louvenberg, op. cit.

⁷⁷] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Onderwijs in eigen taal en cultuur: niet apart maar samen*; Inspectierapport 27, 1988.

⁷⁸] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Beleidsnotitie intercultureel onderwijs; Tweede Kamer 1984/1985, 18 709, nrs. 1-2.

⁷⁹] Zie: artikel 8, lid 3, van de Wet op het basisonderwijs en artikel 11, lid 3, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

⁸⁰] Zie hierover: Adviesraad voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, 1988, op. cit., biz. 62-64.

⁸¹] H.G. Dors, Inleiding op studiedag 'Onderwijs aan culturele minderheden', 14 november 1979.

maken tegen uitingen van racisme, en om autochtonen zich bewust te maken van hun latent racisme. Boos-Nünning vat de onduidelijkheid kernachtig samen wanneer zij stelt dat intercultureel onderwijs als concept nog geen uitweg heeft kunnen bieden uit het dilemma tussen een praktisch onmogelijk en theoretisch bedenkelijk cultuurrelativisme enerzijds en het steeds aanwezige gevaar van een niet te rechtvaardigen ethnocentrisme anderzijds⁸².

Fase en Van den Berg toonden in 1985 aan dat intercultureel onderwijs toen bepaald nog geen gemeengoed was geworden; sindsdien is hierin weinig verandering gekomen⁸³. De helft van de basisscholen besteedt systematisch aandacht aan intercultureel onderwijs, meestal in de vorm van overdracht van kennis over allochtone groepen in Nederland. Het betreft hier vaak scholen in gebieden waar veel allochtonen wonen. Vooroordelen en discriminerend gedrag jegens allochtonen blijken echter even vaak voor te komen op scholen waar wel intercultureel onderwijs wordt gegeven, als op scholen waar dit niet het geval is⁸⁴. In deze zin is het intercultureel onderwijs dus nog weinig effectief. Een veel gehoorde klacht is ook dat de beschikbare leermiddelen ontoereikend zijn.

Hoewel lang niet altijd op blijkt te gaan dat kennis van andere culturen er automatisch toe leidt dat vooroordelen worden weggenomen, dient te worden vastgesteld dat vooroordelen en discriminatie zeker zullen voortbestaan indien geen inzicht in andere culturen dan die van de eigen groep en samenleving wordt gegeven. Intercultureel onderwijs zou in elk geval moeten bevorderen dat bij alle verscheidenheid toch eenheid kan bestaan. Dit is een primaire voorwaarde voor het gezamenlijk functioneren in dezelfde samenleving.

5.4.6 Conclusie

De gang van zaken rond het intercultureel onderwijs lijkt indicatief voor de wijze waarop de komst van een belangrijk aantal allochtonen in het onderwijs tot dusverre tegemoet is getreden. Enerzijds is getracht een kader te scheppen waarbinnen recht wordt gedaan aan verschillen in cultuur, anderzijds ligt een zwaar accent op de bestrijding van achterstanden. Duidelijker dan bij de meeste autochtone kinderen, komt bij het onderwijs voor allochtonen de spanning naar voren tussen de expressieve en de instrumentele doelstellingen van het onderwijs in Nederland. Met de expressieve doelstelling wordt ontplooiing van het kind beoogd, zo veel mogelijk in aansluiting op zijn of haar thuismilieu. Met de instrumentele doelstelling wordt beoogd de leerling zo goed mogelijk voor te bereiden op het functioneren in de Nederlandse samenleving. Een goede beheersing van de Nederlandse taal en het beschikken van relevante kennis zijn daartoe belangrijke instrumenten.

In het Nederlandse onderwijsbeleid is van meet af aan getracht aan allochtone leerlingen tegemoet te komen via enkele specifiek op hen gerichte regelingen en instrumenten, zoals het onderwijs in eigen taal en cultuur, het opvangonderwijs en het intercultureel onderwijs. De resultaten van het tamelijk schaarse onderzoek dat naar het rendement van elk van deze onderwijsvormen is verricht, wijzen op een geringe effectiviteit, vooral als gevolg van een tekort aan leermiddelen en gekwalificeerde docenten.

⁸²] V. Boos-Nünning, 'Interkulturelle Erziehung-Interkulturelles Leben?'; in: Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der Ausländischen Arbeiter und ihrer Familienangehörigen, Bericht '99; zur Situation der Ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien-Bestandaufnahme und Perspektiven für die 90er Jahre, Bonn, z.j. (1988).

⁸³] W. Fase en G. van den Berg, *Theorie en praktijk van intercultureel onderwijs*; 's-Gravenhage, Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs, 1985.

⁸⁴] Ibid.

Centraal in het Nederlandse onderwijsbeleid staat een benadering waarbij het onderwijs aan allochtone kinderen wordt geplaatst in het meer algemene kader van het onderwijs aan kinderen in achterstandssituaties. De wijze waarop de extra gelden voor allochtone leerlingen op de meeste scholen worden gebruikt, is in dit verband symptomatisch. Duidelijk blijkt hoe een speciaal ten behoeve van hen getroffen maatregel geleidelijk is ‘verwaterd’ tot een niet of nauwelijks herkenbaar onderdeel van het beleid dat vermindering beoogt van alle onderwijsachterstanden in Nederland. Het onderwijsvoorrangsbeleid is in de praktijk onvoldoende effectief in de aanpak van specifieke problemen waarmee allochtone kinderen in het Nederlandse onderwijs te maken krijgen. Ook als de symptomen van achterstand voor autochtone en allochtone kinderen vergelijkbaar zijn, behoeft dat nog niet te betekenen dat de oorzaken van die achterstand gelijk zijn ⁸⁵. Het onderwijsbeleid zou dan ook meer mogelijkheden moeten bieden om daadwerkelijk rekening te houden met de specifieke situatie waarin allochtone kinderen in Nederland verkeren.

⁸⁵] Zie bijvoorbeeld: P. Tesser, ‘Achterstand en cultureel verschil: een dilemma in het onderwijsvoorrangsbeleid’; *Jeugd en samenleving*, februari/maart 1989, 19e jaargang nr. 2/3, blz. 189-201.

6.1 Inleiding

Het terrein van de volwasseneneducatie wint steeds meer aan belang. De toenemende kennisintensiteit van de samenleving, de door technische en wetenschappelijke ontwikkelingen veroorzaakte snelle veroudering van kennis en kunde, en de hiermee samenhangende veranderingen in het sectorale patroon van de werkgelegenheid en de beroepenstructuur nopen velen er toe zich ook na het voltooien van hun initiële opleiding geregeld nieuwe kennis eigen te maken, in de vorm van om-, her- en bijscholing. Deze noodzaak wordt nog versterkt door demografische ontwikkelingen. Aangezien er minder jongeren tot de beroepsbevolking toetreden zullen er ook minder 'nieuwe' kwalificaties door hen worden ingebracht. Ouderen zullen zich deze dan ook eigen moeten gaan maken. De emancipatie van vrouwen gaat gepaard met een hogere deelname aan de arbeidsmarkt. De veelal onvoldoende of verouderde kwalificaties van herintreedsters, alsook van die van langdurig werklozen, maken in veel gevallen educatieve activiteiten noodzakelijk. Het gaat daarbij niet alleen om beroepsvaardigheden in enge zin, maar ook om kennis van de samenleving en de vaardigheden die als 'redzaamheid' zijn samen te vatten.

De immigratie impliceert een voortdurende stroom nieuwkomers, die in veel gevallen – ook als zij hier al langer verblijven – onvoldoende kennis en kunde bezitten om zich in de Nederlandse samenleving te kunnen handhaven. Een groot probleem is de gebrekkige vaardigheid in de Nederlandse taal van veel allochtonen. Dit is niet alleen een probleem voor deelname aan de arbeidsmarkt, maar ook voor hun integratie in de Nederlandse maatschappij. Veel allochtonen hebben wel een vaardigheid in 'huis-, tuin- en keuken-Nederlands', maar missen voldoende functionele taalvaardigheid in het Nederlands. Dit wil zeggen dat zij zich in situaties waarin abstracter taalgebruik nodig is – op school, in hun werk of op een door hen geambieerde arbeidsplaats – onvoldoende mondeling en/of schriftelijk in het Nederlands kunnen uitdrukken.

De zwakke arbeidsmarktpositie van de allochtone minderheden hangt in belangrijke mate samen met de door hen gevolgde opleidingen. Veel volwassen allochtonen ontberen een initiële en/of beroepsopleiding; een relatief groot aantal van hen heeft een in Nederland begonnen beroepsopleiding niet voltooid. Van de pas aangekomen migranten heeft een aanzienlijk deel niet het niveau van het Nederlandse basisonderwijs, laat staan dat zij een beroepsopleiding hebben genoten. De immigranten die in eigen land wel een beroepsopleiding volgden, vinden vaak geen aansluiting bij de in Nederland gevraagde kwalificaties.

Volwasseneneducatie vormt daarom de derde pijler van het in dit rapport voorgestelde integratiebeleid. Volwasseneneducatie kan voor volwassen allochtonen een belangrijk middel zijn om hun weg te vinden in de Nederlandse maatschappij en om een zwakke arbeidsmarktpositie te versterken. Dit vergt echter een infrastructuur die voldoende capaciteit heeft voor zowel het opvangen van de al in Nederland woonachtige allochtonen, als voor die nieuwkomers die uit het oogpunt van integratie tekortkomingen in hun opleiding hebben. Voorts moet het educatief aanbod aansluiten op de kenmerken en mogelijkheden van de beoogde allochtone deelnemers. Bij deze deelnemers gaat het niet alleen om degenen die op volwassen leeftijd naar Nederland zijn gekomen, maar ook om degenen die hier (jeugd)onderwijs hebben gevolgd. Zoals bekend zijn onder hen veel voortijdige schoolverlaters.

Scholing vormt een belangrijk onderdeel van de volwasseneneducatie. Hieronder worden, met uitzondering van het hoger onderwijs, alle beroepsgerichte

educatieve activiteiten en faciliteiten voor volwassenen begrepen ¹. De scholingssector bestaat uit interne en externe bedrijfsopleidingen, de bekostigde of gesubsidieerde sector en schriftelijk of mondeling particulier onderwijs. Het leerlingwezen kan, gezien het duale karakter ervan (het kent een praktijk- en een theoriecomponent) en gegeven de leeftijd van de deelnemers (16 jaar en ouder), eveneens tot de scholingssector worden gerekend. Het leerlingwezen is, hoewel in principe onderdeel van het reguliere onderwijs, meer en meer tweede kans beroepsonderwijs geworden. Dit is tegelijkertijd een voorbeeld van de overlappingsen van scholing van volwassenen en beroepsonderwijs voor jongeren. De scholing van volwassenen is vaak mogelijk door het benutten van de infrastructuur van het reguliere onderwijs.

De volwasseneneducatie omvat, behalve beroepsgerichte educatieve activiteiten (scholing), ook het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (dag-/avondonderwijs), de basiseducatie en het vormings- en ontwikkelingswerk. Het hoger onderwijs (Open Universiteit, hbo/wo-instellingen, postacademisch onderwijs) wordt doorgaans niet tot de volwasseneneducatie gerekend; de Memorie van Toelichting van de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie noemt het hoger onderwijs een aanverwant beleidsterrein van de volwasseneneducatie ².

De volwasseneneducatie vormde lange tijd een versnipperd veld ³. In de loop van de jaren tachtig is er echter al veel veranderd. Het laat zich aanzien dat bij uitvoering van thans bestaande plannen in de komende jaren een samenhangend stelsel van volwasseneneducatie zal ontstaan. In het beleid is voorts gaandeweg een steeds groter gewicht toegekend aan de betrekkelijk specifieke doelstelling van op kwalificatie georiënteerde educatie en minder aan de bredere doelstelling van individuele ontplooiingsmogelijkheden, waarop voorheen het accent lag ⁴.

In het kader van dit rapport staat de vraag centraal wat de volwasseneneducatie, mede gegeven het proces van voortgaande immigratie, kan betekenen voor de integratie van alloctonen in de Nederlandse maatschappij. Een belangrijk onderdeel hiervan betreft de vraag hoe scholing kan bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van alloctonen. Alvorens in paragraaf 6.4 op deze vragen in te gaan, wordt eerst aandacht besteed aan de bestaande infrastructuur van de volwasseneneducatie en de deelname hieraan van alloctonen (par. 6.2). Voorts worden de veranderingen beschreven die er in het beleid op de verschillende deelgebieden van volwasseneneducatie op stapel staan (par. 6.3). Tot slot worden de belangrijkste knelpunten beschreven (par. 6.5); de aanbevelingen in hoofdstuk 1 vloeien hieruit voort.

6.2 De infrastructuur en de deelname van alloctonen

Binnen de volwasseneneducatie zijn vier deelterreinen te onderscheiden: basiseducatie, vormings- en ontwikkelingswerk, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (dag-/avondonderwijs) en scholing.

¹] E.A.W. Crinice le Roy, 'Scholing', *Inleiding tot de volwasseneneducatie*; B. van Gent, A.L.T. Notten (red.), Meppel/Amsterdam, Boom, 1988, blz. 41-54.

²] Invoeringswet van de Kaderwet Volwasseneneducatie, alsmede wijzigingswet (Invoeringswet KVE), Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 645, nrs. 3-4, blz. 20.

³] WRR, *Herwaardering van welzijnsbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 22, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1982, blz. 206 e.v.

⁴] Zie ook: J. de Vries, 'Volwasseneneducatie', *Onderwijs: Bestel en beleid 3*; *Onderwijs in ontwikkeling*; J.A. van Kemenade e.a. (red.), Groningen, Wolters-Noordhoff, 1987.

R. Hajer, 'Beleid'; *Inleiding tot de volwasseneneducatie*; op. cit.

De basiseducatie kent sinds 1986 haar grondslag in een rijksregeling⁵. Gedurende de jaren tachtig is op het terrein van de volwasseneneducatie voorrang gegeven aan groepen die in een achterstandssituatie verkeren. Dit resulteerde onder meer in een aantal ontwikkelingsprojecten. De huidige basiseducatie is hiervan één van de uitvloeisels.

De Rijksregeling basiseducatie structureert de verscheidenheid van initiatieven en projecten tot een nieuw institutioneel geheel. De regeling biedt een beleids- en bekostigingskader, brengt de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de basiseducatie tot uitdrukking en beoogt een evenwicht aan te brengen tussen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de verdere opbouw, ontwikkeling en kwaliteit van de basiseducatie enerzijds en de lokale verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het aanbod en de uitvoering anderzijds⁶. De regeling geeft geen voorschriften voor de feitelijke inhoud, vormgeving, werkwijze en organisatie.

De basiseducatie omvat die activiteiten die volwassenen in staat stellen kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen te verwerven, die ten minste nodig zijn om in het persoonlijke en maatschappelijke verkeer te kunnen functioneren. Het programma-aanbod is gericht op het verwerven van taalvaardigheid (alfabetisering), rekenvaardigheid en sociale vaardigheid. Analfabete allochtonen kunnen ook taalonderwijs in de – officiële – landstaal krijgen, ten einde gemakkelijker Nederlands te leren. Nederlands als tweede taal, elementair Engels, evenals beroeporiëntatie zijn eveneens onder de basiseducatie begrepen. De basiseducatie wordt geheel uit de openbare kas bekostigd.

Het percentage allochtone deelnemers aan cursussen in de basiseducatie is hoog, namelijk ruim 40 procent van de circa 65 à 70.000 deelnemers (cursusjaar 1987/88)⁷. Tweederde van de deelnemers aan de basiseducatie is vrouw. Van de allochtone deelnemers is 58 procent vrouw; onder de Marokkanen bevinden zich relatief veel mannen (54%) en onder de Surinamers/Antillianen relatief veel vrouwen (75%).

Het verzuim aan de cursussen door vooral allochtonen en werklozen is hoog. Het verzuim van allochtone vrouwen hangt vaak samen met ontbrekende kinderopvangvoorzieningen. Voor werkloze mannen hangt het verzuim vaak samen met de aanvaarding van tijdelijk werk of het werken in ploegendienst. Hoewel het verzuim hoog is, is de uitval, dat wil zeggen het voortijdig staken van de deelname aan een cursus, laag.

De vraag naar plaatsen in de basiseducatie overtreft het aanbod. Van de circa 300 instellingen die cursussen op het terrein van de basiseducatie verzorgen, kent 45 procent een wachtlijst. Bij circa een derde van de instellingen met een wachtlijst staan er meer dan 25 personen op. Een enkele instelling heeft een wachtlijst met meer dan 100 personen. In die gevallen gaat het vooral om Nederlands als tweede taal. Voor deze cursus wordt ook het meest frequent een wachtlijst gehanteerd. Hiernaast bestaan er wachtlijsten voor de meeste andere taalonderdelen en voor de meer algemene onderdelen. Geografisch gezien komen de meeste wachtlijsten voor in de Randstad en met name in de grote steden. Recent leveren vooral de heroriënteringsgesprekken een grote vraag op naar plaatsen in de basiseducatie.

⁵] Rijksregeling basiseducatie; Besluit van 18 augustus 1986, Stb. 433.

⁶] Vgl. Nota van toelichting; Rijksregeling basiseducatie.

⁷] C. Doets, T. Huisman, *De basiseducatie in cijfers*; uitgave SVE, Amersfoort 1988.

Het vormings- en ontwikkelingswerk telt zeer uiteenlopende activiteiten. Doel is dat volwassenen 'hun kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen verder ontwikkelen en/of zich meer bewust worden en meer betrokken voelen bij de vormgeving van maatschappelijke en culturele verbanden in eigen woon-, werk- en leefsituatie'⁸.

Een belangrijk onderdeel betreft het *plaatselijk vormingswerk*. Hieronder valt het werk met bijzondere doelgroepen als vrouwen, ouderen, gehandicapten, baanlozen en allochtonen, het werk van de volksuniversiteiten, de creativiteitscentra en het buurt- en clubhuiswerk⁹. De inhoudelijke grenzen tussen vormings- en ontwikkelingswerk enerzijds en basiseducatie en primaire beroepsgerichte educatie van volwassenen anderzijds zijn in veel gevallen vloeïend. Het vormingswerk, en met name het buurthuiswerk, heeft ook een toeleidingsfunctie naar de andere terreinen van de volwasseneneducatie. Naast het plaatselijk vormingswerk is er ook *vormingswerk in internaatverband*. Los van de dagelijkse besommingen worden er onder deskundige leiding trainingen of cursussen verzorgd. Hieronder vallen kadercursussen voor allochtonen.

Het vormings- en ontwikkelingswerk is nagenoeg geheel gedecentraliseerd. De financiering verloopt via rijksbijdragen aan de gemeenten; de laatste hebben een grote vrijheid bij de besteding van deze middelen. In de jaren tachtig is er zeer sterk op dit werk bezuinigd. Sedert 1986 is de basiseducatie geheel toevertrouwd aan O&W, terwijl het vormings- en ontwikkelingswerk tot het beleidsgebied van WVC behoort. Om die reden komt het nu vaak voor dat een deel van de werkzaamheden van een instelling gefinancierd worden door O&W op grond van de Rijksregeling basiseducatie, terwijl een ander deel van de, soms nagenoeg dezelfde, werkzaamheden afhankelijk is van financiering door de gemeenten.

Naast het vormingswerk voor volwassenen is er ook *vormingswerk voor partiel leerplichtige jeugdigen*. In de praktijk wordt het vooral bezocht door voortijdig schoolverlaters, onder wie veel allochtonen, en 'ontheven' 14-jarigen. Het vormingswerk biedt oriënterende en schakelende programma's; voor allochtonen zijn er taalcursussen. Voor de jongeren is het vormingswerk een voorbereiding op de maatschappij. Het wordt gegeven in vormingsinstituten. Hoewel dit vormingswerk volgens de criteria van de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie niet tot de volwasseneneducatie gerekend wordt, is vermelding hier toch relevant. Door hun positie van werkende of werkloze kunnen de jongeren die aan dit vormingswerk deelnemen evengoed jong volwassenen worden genoemd. Bovendien kan dit vormingswerk, hoewel het voor velen eind-onderwijs is, de deelnemers helpen zich te oriënteren op de volwasseneneducatie.

Het vormingswerk voor jeugdigen leerde als eerste de problemen kennen die veel allochtonen hebben met het reguliere onderwijs in Nederland. Het wist ook als eerste oplossingen te vinden voor sommige problemen (bijv. 'manvrije ruimtes' voor Marokkaanse meisjes). De deelname van allochtonen is relatief hoog. Alleen al het landelijk percentage 'anderstalige' deelnemers, in de zin van niet voldoende aanspreekbaar in het Nederlands, bedroeg in 1986/1987 5,5 procent¹⁰.

^{8]} Invoeringswet van de Kaderwet Volwasseneneducatie, alsmede wijzigingswet (Invoeringswet KVE); Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 645.

^{9]} J.M. Jacobs, 'Vorming'; *Inleiding tot de volwasseneneducatie*; op. cit., blz. 54-69.

^{10]} CBS, *Statistiek van het beroeps onderwijs 1986/87*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1988.

Het dag-/avondonderwijs of, in termen van de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs wordt geheel of gedeeltelijk uit de openbare kas bekostigd. Volwassenen kunnen er algemeen erkende diploma's behalen, die gelijkwaardig zijn aan die van het overeenkomstige voltijdse algemeen voortgezet onderwijs of voldoende algemene vorming verwerven om te kunnen beginnen aan door hen gewenste beroepsopleidingen. Met name deze laatste mogelijkheid trekt in toenemende mate leerlingen. Voorts wordt dit dag-/avondonderwijs ook steeds meer bezocht door jongeren die in het reguliere onderwijs buiten de boot vallen.

Het dag-/avondonderwijs heeft in de jaren zeventig een sterke groei doorgemaakt. De mogelijkheid om het onderwijs overdag te volgen, evenals de mogelijkheid om per vak te studeren en het diploma in delen te behalen (certificatenstelsel) hebben hier sterk toe bijgedragen¹¹. 1982 vormde met bijna 120.000 deelnemende volwassenen een topjaar. Sedertdien loopt het aantal deelnemers weer terug. Het beleidsvoornemen is om het dag-/avondonderwijs naast de functie van tweede kans onderwijs ook veel sterker dan thans het geval is die van schakeling naar andere opleidingen te laten vervullen. Er wordt dan gemikt op cursisten die willen voldoen aan de toelatingsvoorwaarden voor een voortgezette opleiding¹².

De deelname van allochtonen aan het dag-/avondonderwijs is gering. Hierbij speelt een rol dat dit onderwijs nog te weinig mogelijkheden kent om allochtonen specifieke vooropleidingen (zoals een versnelde cursus in de Nederlandse taal) of schakelopleidingen (cursussen functioneel Nederlands) te bieden. Allochtonen die in hun land van herkomst meer opleiding dan op het niveau van basisonderwijs hebben genoten, kunnen hier sterk bij gebaat zijn.

Scholing

Op het terrein van de scholing zijn er drie hoofdstromen te onderscheiden: interne en externe bedrijfsopleidingen, de door O&W bekostigde onderwijsvoorzieningen voor volwassenen, waarvan het leerlingwezen een belangrijk onderdeel is, en scholing in het kader van de arbeidsvoorzieningsorganisatie¹³. Betrouwbare deelnamecijfers van allochtonen ontbreken merendeels. Wel kunnen enige indicaties worden gegeven.

De eerste stroom bestaat uit de *interne en externe bedrijfsopleidingen*. Deze richten zich vooral op een verbetering van de beroepsuitoefening van zittende werknemers. Daarnaast spelen de bedrijfsopleidingen een rol bij de voorbereiding op de eerste functie en bij een verandering van functie of beroep. Er zijn twee uiterste vormen te onderscheiden: een externe, relatief langdurige en meer algemene beroeps- of branchegerichte kwalificering waaraan een algemeen erkend diploma of certificaat is verbonden en een interne, relatief kortdurende bedrijfs- of functiespecifieke kwalificering waaraan geen erkende diploma's of certificaten zijn verbonden.

Uit een onderzoek van het CBS blijkt dat bedrijfsopleidingen een omvangrijke sector vormen. In 1986 was er 2,3 miljard gulden mee gemoeid, of wel 1,5 pro-

^{11]} Vgl. Herwaardering van welzijnsbeleid; op. cit.

^{12]} K.D.J.M. van der Drift, 'Onderwijs', Inleiding tot de volwasseneneducatie; op. cit.

^{13]} Zie ook: WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 33, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1987, blz. 96 e.v.

cent van de loonkosten¹⁴. Voor 1981 werden de kosten van bedrijfsopleidingen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog op 0,8 procent van de loonkosten geraamd¹⁵. Er zijn geen representatieve gegevens over de deelname van allochtonen aan bedrijfsopleidingen. Twee factoren doen echter vermoeden dat allochtonen hierin sterk zijn ondervertegenwoordigd. Ten eerste is dat de sterke oververtegenwoordiging van allochtonen onder de werklozen; het aandeel van allochtonen in de actieve beroepsbevolking is kleiner dan het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking als geheel. Ten tweede wijst onderzoek op een relatief hoge deelname aan bedrijfsopleidingen van hoger opgeleide, jongere mannelijke werknemers in leidinggevende, middelbaar uitvoerende en middelbaar ondersteunende functies; dit zijn beroepsgroepen waarin allochtonen niet sterk zijn vertegenwoordigd¹⁶.

Binnen de O&W-stroom in de scholingssector is het *leerlingwezen* zeer belangrijk. Het leerlingwezen biedt een vakopleiding in de vorm van een combinatie van leren en werken (de theorie- en praktijkcomponent). Het zwaartepunt van de opleidingen ligt nadrukkelijk in de praktijk van het beroep. Een opleiding zonder baan is niet mogelijk; deelnemers dienen met een werkgever een leerarbeidsovereenkomst aan te gaan. Het leerlingwezen is met circa 350 opleidingen zeer gedifferentieerd.

Deelnamecijfers van allochtonen aan het leerlingwezen zijn er niet. Er zijn wel indicaties dat hun deelname onevenredig laag is. Uit een overzicht van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen blijkt dat in november 1987 slechts 517 anderstaligen deelnamen aan het leerlingstelsel; dit is 0,9 procent van het totale aantal leerlingen tegenover een evenredigheidsnorm van minimaal 3 procent. De laatste is samengesteld op basis van het percentage allochtone deelnemers aan het lbo en het aandeel van de 13- tot 16-jarige buitenlanders binnen de bevolking. Onder anderstaligen worden in dit overzicht echter alleen allochtone leerlingen verstaan die onderwijs volgen aan een instelling waaraan door O&W faciliteiten zijn toegekend ter bestrijding van de onderwijsachterstand van allochtone leerlingen; hierdoor zijn allochtone leerlingen die meer dan vier jaar Nederlands onderwijs hebben ontvangen niet meegeteld¹⁷. Het CBS geeft voor het cursusjaar 1986/1987 het getal van 910 anderstaligen in het leerlingwezen (gerelateerd aan een totaal van 54.084 leerlingen is dit 1,7%). Het CBS baseert deze cijfers op gegevens van de landelijke organen van het leerlingwezen. Anderstaligen zijn in dit verband omschreven als degenen die niet voldoende in het Nederlands aanspreekbaar zijn¹⁸.

Het deeltijd kort-mbo (kmbo) hangt nauw samen met het leerlingwezen. Het biedt jongeren van 16-19 jaar voor wie geen leerovereenkomst volgens het leerlingwezen is afgesloten, die niet voldoen aan de toelatingseisen van het mbo, of die nog geen definitieve beroepskeuze hebben gemaakt, de mogelijkheid de schoolse (theoretische) component van een leerlingopleiding te volgen. Vaak wordt dit gecombineerd met, of voorafgegaan door, vormingswerk en schakelende en oriënterende programma's. Het deeltijd-kmbo heeft echter ook veel oudere leerlingen. In het cursusjaar 1986/87 was 59 procent van de 65.742 leer-

¹⁴ CBS, *Bedrijfsopleidingen in Nederland*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1988.

Een ander onderzoek komt tot wat hogere bedragen, die aan een overschatting van het aandeel werknemers in grote bedrijven en een overschatting van de scholingsuitgaven voor werknemers in kleinere bedrijven zijn toe te schrijven: N. Suesan, M.W. Tops, G.J. Wijers, *Bedrijfsopleidingen in de lift*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage 1986. Zie ook: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1988*; 's-Gravenhage 1988, blz. 69.

¹⁵ *Rapportage arbeidsmarkt 1988*; op. cit., blz. 70.

¹⁶ J. Warmerdam, J. van den Berg, *Opleidingsactiviteiten in arbeidsorganisaties*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage 1987.

Zie voor een soortgelijke situatie in de BRD: F. Maier, *Further training and labour market policy*; Wissenschaftszentrum Berlin, Berlijn 1986.

¹⁷ Culturele minderheden in het beroepsonderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 643, nr. 2.

¹⁸ CBS, *Statistiek van het beroepsonderwijs 1986/87*; op. cit., tabel 6.

lingen 19 jaar of ouder¹⁹. Aan degenen die nog geen 19 jaar zijn wordt overdag les gegeven. Voor ouderen kan het onderwijs zowel overdag als 's avonds plaatsvinden.

De deelname van allochtonen aan het deeltijd-kmbo is relatief hoog. Het deeltijd-kmbo telde in november 1987 4,5 procent anderstaligen (volgens de hiervoor genoemde O&W-definitie). Allochtone leerlingen blijken echter vooral te zijn ingeschreven voor de oriënterende en schakelende programma's. Het aantal allochtone leerlingen in de beroepsopleidingen zelf is veel kleiner²⁰.

De derde hoofdstroom in de scholingssector bestaat uit de *scholingsactiviteiten van de arbeidsvoorzieningsorganisatie*. Dit betreft vooral scholing voor werklozen of met werkloosheid bedreigden. De arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft eigen scholingsinstituten – de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding (C(A)VV) – en kan scholingsplaatsen aanbieden in de door gemeenten beheerde Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening (CBB). Voorts kunnen de arbeidsbureaus hun cliënten andere scholingscursussen laten volgen voor zover die in de Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie zijn ondergebracht. Ten slotte kunnen zij deelname aan de meest uiteenlopende cursussen subsidiëren, ook aan die van particuliere instellingen, op basis van de Kaderregeling Scholing (KRS). Het doel van deze regeling is de (weder)inpassing of handhaving van arbeidskrachten in het arbeidsproces te bevorderen door scholing in bedrijven of opleidingsinstellingen. De KRS was in december 1988 op circa 55.000 personen van toepassing, terwijl ruim 8000 personen een opleiding volgden in een van de C(A)VV's²¹. Het aantal deelnemers aan cursussen van CBB's is veel lager; circa 3400 cursisten in 1987.

De C(A)VV's beogen de (weder)inpassing of handhaving in het arbeidsproces van hun cursisten. Zij bieden scholing in dagopleiding. Het aanbod omvat circa 50 standaardopleidingen en een variërend aantal specifieke opleidingen, die zowel zijn toegesneden op individuele cursisten als op regionale behoeften.

De CBB's kunnen als oriëntatie- en schakelvoorzieningen aansluiten op het uitstroomniveau van de basiseducatie. Een groot deel van de leerlingen is allochtoon. De CBB's hebben een tweeledig doel: voor de een zijn zij een brug naar een arbeidsplaats, voor de ander een schakeling naar een reguliere vakopleiding. Een CBB-cursus omvat een basis- en een vervoliprogramma; het is doorgaans een voltijdse opleiding. De deelnemers behouden het recht op een eventuele uitkering. Het basisprogramma bestaat uit vakken als Nederlands als vaktaal, rekenvaardigheid, maatschappelijke oriëntatie, sport en dergelijke, aangevuld met algemene beroepsoriëntatie. In het vervoliprogramma wordt praktijkoefening gegeven in de bouw, metaal, administratie, verzorging, horeca en land- en tuinbouw. Een praktijkstage vormt, waar mogelijk, het sluitstuk van de leergang, die maximaal 18 maanden duurt.

De koppeling van algemeen vormend onderwijs aan beroepsoriëntatie en beroepsbeoefening vormt een sterk punt van de CBB's. Zij opereren op het grensvlak van basiseducatie en scholing. Zij voorzien in een behoefte die, gelet op de verwachting van een voortgaande immigratie, in de toekomst zeker niet kleiner zal worden.

De deelname van allochtonen aan scholingsactiviteiten van de arbeidsvoorzieningsorganisatie geeft een soortgelijk beeld te zien als hun deelname aan het deeltijd-kmbo. Velen komen niet verder dan de oriënterende en schakelende

¹⁹] CBS, Statistiek van het beroepsonderwijs 1986/'87; op. cit.

²⁰] Culturele minderheden in het beroepsonderwijs, op. cit.

²¹] De arbeidsmarkt in december 1988; periodieke uitgave van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

programma's en stromen dus niet door naar de kwalificerende programma's, zoals die van de C(A)VV's²².

6.3 Toekomstig beleid

Er staat met betrekking tot de volwasseneneducatie een aantal belangrijke beleidsvernieuwingen op stapel. Vooralnog gaat het om voornemens; in de praktijk wordt er echter al op vooruit gelopen. De voornemens zijn te vinden in de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie²³, de Arbeidsvoorzieningswet²⁴ en de Wet Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs. Deze drie voorstellen van wet zijn inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend. De voorbereiding van het voorstel van Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs is reeds ver gevorderd. De vier wetsvoorstellen hangen onderling nauw samen.

De kern van de *Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie* (IKVE) is de planningsstructuur voor de volwasseneneducatie. Het wetsvoorstel beoogt samenhang aan te brengen in de planning van de vier deelterreinen van de volwasseneneducatie. Het voorstel IKVE regelt de procedures voor de activiteitenplanning op deze vier deelterreinen en de bekostigingsgrondslag van de basiseducatie. De activiteitenplanning kan globaal als volgt worden geschetst: een landelijk plan met globale en sturende betekenis, een landelijk budget dat op grond van zekere criteria wordt verdeeld, decentrale planvoorbereiding door een educatief overleg van de direct betrokken instellingen en groeperingen en decentrale vaststelling van het plan. Meer in detail is de activiteitenplanning echter nogal verschillend. De regionale schaal is niet voor alle deelterreinen dezelfde, terwijl ook de bevoegdheden van rijk, gemeenten en sociale partners per deelterrein verschillen.

In het voorstel *Arbeidsvoorzieningswet* krijgt de tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie tot taak te bevorderen dat de scholing in kwantitatieve en kwalitatieve zin is afgestemd op de arbeidsmarkt en aansluit bij de werkgelegenheidsstructuur van de regio's. Bij deze activiteitenplanning moet rekening worden gehouden met sectorale ontwikkelingen.

Het voorstel van *Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs* (WCBO) biedt een wettelijk kader voor de kwaliteitszorg, de instellingsplanning en de financiering van het cursorisch beroepsonderwijs (uitgezonderd de scholing in het kader van de arbeidsvoorzieningsorganisatie). Belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel zijn om samenhang aan te brengen tussen het reguliere beroepsonderwijs en de scholingssector en om de infrastructuur van het reguliere onderwijs te benutten voor de scholing. De toekomstige tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt nauw betrokken bij de uitvoering van de WCBO; het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) zal voor wat betreft de activiteitenplanning, met uitzondering van het leerlingwezen, de eindverantwoordelijkheid dragen.

In schema 6.1 is aangeduid hoe de activiteitenplanning, besluitvorming en financiering op de verschillende deelterreinen van de volwasseneneducatie in de toekomst zullen verlopen indien het parlement de verschillende wetsvoorstellen ongewijzigd goedkeurt.

^{22]} Th. Roelandt, J. Veenman, *Minderheden in het arbeidsvoorzieningsbeleid*; onderzoek uitgevoerd in opdracht van de WRR, september 1988.

^{23]} Invoeringswet van de Kaderwet Volwasseneneducatie, alsmede wijzigingswet (Invoeringswet KVE), Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 645.

^{24]} Arbeidsvoorzieningswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 569.

Schema 6.1 Toekomstige activiteitenplanning, besluitvorming en financiering in de volwasseneneducatie

	Activiteitenplanning	Besluitvorming	Geldbron	Geldstroom	Relevante wetgeving
Basiseducatie	REO-BE (WGR-schaal)	samenwerkende gemeenten	rijk en gemeenten	via gemeenten naar instellingen	IKVE
Plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk	REO-VenO (WGR-schaal)	(samenwerkende) gemeente(n)	rijk en gemeenten	via gemeente(n) naar instellingen	Welzijnswet; IKVE
Dag-/avond-onderwijs	REO-VAVO (RBA-schaal)	samenwerkende gemeenten	rijk en 3e geldstroom	van rijk naar instellingen	Wet Voortgezet Onderwijs; VAVO; IKVE; WCBO
Scholing:					
– specifieke scholing	REO (RBA-schaal)	CBA/RBA	rijk (SoZaWe en O&W) en 3e geldstroom	van rijk via CBA naar RBA's	Arbeidsvoorzieningswet; WCBO; IKVE
– deeltijd-mbo	REO (RBA-schaal)	CBA/RBA	rijk (O&W en SoZaWe)	van rijk naar instellingen	WCBO
– leerlingwezen	landelijke organen leerlingwezen	O&W	rijk (O&W en SoZaWe)	van rijk naar instellingen (onderwijscomponent) en werkgevers (praktijkcomponent)	WCBO

Samenstelling: WRR.

REO : Regionaal Educatief Overleg.

BE : Basiseducatie.

VenO : Vormings- en ontwikkelingswerk.

VAVO : Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs.

WGR : Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

RBA : Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

CBA : Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening.

IKVE : Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie.

WCBO : Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs.

Op het terrein van de *basiseducatie* is, op grond van de in 1986 van kracht geworden Rijksregeling basiseducatie, reeds een begin gemaakt met regionale planning binnen een centraal kader. Deze regeling zal te zijner tijd opgaan in de IKVE. Op basis van de regeling is zich echter al een samenhangende structuur aan het ontwikkelen. Het streven is om te komen tot één instelling voor basiseducatie per regio of gemeente²⁵. Gemeenten of samenwerkende gemeenten hebben tot taak de basiseducatie te programmeren. Zij dienen zorg te dragen voor een 'educatief beraad'; dit moet in elk geval bestaan uit de organisaties en instellingen die bij de uitvoering van de basiseducatie zijn betrokken of daar anderszins belang bij hebben. Het educatief beraad maakt jaarlijks een ontwerp-programma, waarin is aangegeven hoe in basiseducatie zal worden voorzien. Bij de voorbereiding van het ontwerp-programma houdt het educatief beraad rekening met het in een landelijk overzicht vastgestelde budget en eventueel met een aanvullend budget van de gemeente. Uitgaande van het ontwerp-programma stelt de gemeenteraad het programma vast.

De activiteitenplanning en besluitvorming omtrent het *plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk* zullen volgens de IKVE lijken op die van de basiseducatie. Volgens de IKVE bepalen gemeenten het budget en geven zij voorschriften voor de besteding. Een regionaal educatief overleg bereidt een activiteitenplan voor. Het wordt echter ook toegestaan om het ontwerp-plan per gemeente voor te bereiden. Het regionaal educatief overleg richt zich dan op de onderlinge afstemming van de voorstellen in de regio en op de afstemming met de andere deelterreinen van de volwasseneneducatie. De vaststelling van het activiteitenplan kan door de samenwerkende gemeenten gebeuren, dan wel door de afzonderlijke gemeenten in de regio. Bij deze vaststelling kan ook worden afgeweken van het ontwerp-plan²⁶.

De schaal voor de activiteitenplanning van het *voortgezet algemeen volwassenenonderwijs* is die van de indeling van gebieden van het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA). Op grond van de IKVE zal in het landelijk plan volwasseneneducatie worden aangegeven welke budgetten aan de RBA-gebieden ter beschikking worden gesteld. In deze gebieden stelt het educatief overleg een concept-plan op. De gemeenten in het RBA-gebied stellen het plan vast. Voorwaarde is dat er ten minste opleidingen gericht op diploma's mavo, havo en vwo in voorkomen. De scholen stellen dan, al naar gelang de behoeften van de deelnemers, de vakkenpakketten vast. Verder wordt in de regio bepaald welke vakken cursorisch worden aangeboden. Dit geldt ook voor het aanbod aan oriëntatie en schakeling.

Het deelterrein *scholing/cursorisch beroepsonderwijs* omvat het leerlingwezen, het deeltijd-mbo, cursussen voor beroepsonderwijs en alle opleidingen die onder de noemer 'specifieke scholing' uit de middelen van de nieuwe (getripartiseerde) arbeidsvoorzieningsorganisatie zullen worden gefinancierd. Het toekomstige Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) zal de eindverantwoordelijkheid dragen voor de activiteitenplanning van het cursorisch beroepsonderwijs; het leerlingwezen is hiervan uitgezonderd. Het Meerjarenkader en het Landelijk Beleidskader Arbeidsvoorziening zullen de grondslag vormen van de activiteitenplanning door het CBA. Het Landelijk Beleidskader geeft de landelijke beleidslijnen, de omvang van het scholingsbudget, de inzet ten behoeve van sectoren, de verdeling over de RBA's en de capaciteit van C(A)VV's en CBB's. Binnen dit landelijk kader maken de RBA's ieder een beleidsplan, dat de basis vormt voor een contract met het CBA. Dit beleidsplan bevat een scholingsparagraaf, waarin aan de orde komen:

²⁵] Activiteitenoverzicht Volwasseneneducatie 1988; Brief van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 22 maart 1988.

²⁶] Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet van de Kaderwet Volwasseneneducatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 645, nrs. 3-4, blz. 30.

- de scholingsbehoefte in de verschillende economische sectoren van de regio;
- de doelgroepen en in het bijzonder de scholingsbehoefte/-noodzaak van de geregistreerde werkzoekenden;
- de scholingsinstrumenten (raming van budgetten en deelnemersaantallen);
- het uitvoeringsplan: de opdrachten die men aan de scholingsinstituten in de regio wil verstrekken en de voorziene concrete projecten.

Volgens de procedure voor het opstellen van het uitvoeringsplan vraagt een RBA de scholingsinstituten binnen het Regionaal Educatief Overleg (REO) een voorstel te doen. Het RBA kan instellingen die niet aan het REO deelnemen eveneens een offerte vragen. Het RBA beoordeelt de offertes op prijs, kwaliteit en levertijd en bepaalt vervolgens van welk scholingsaanbod gebruik wordt gemaakt. Daarna wordt het uitvoeringsplan vastgesteld ²⁷.

Een gevolg van de hiervoor beschreven procedure is dat er in de regio marktbeginzelen op het terrein van de scholing worden geïnstitutionaliseerd. Van een 'echte' scholingsmarkt kan ook dan nog niet worden gesproken. Immers, veel scholingsinstituten behouden een autonome financiering. Het deeltijd-mbo wordt rechtstreeks gefinancierd door O&W; de CBB's door de gemeenten (op basis van rijksmiddelen); de C(A)VV's maken deel uit van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Wanneer zij ingaan op het aanbod van scholingscursussen van het reguliere onderwijs en particuliere instituten en op een eventueel aanbod van scholingsplaatsen door (interne en externe) bedrijfsopleidingen kunnen de RBA's wel marktoverwegingen doen gelden. Naarmate zij dit ook werkelijk gaan doen, krijgen de geheel of gedeeltelijk autonoom gefinancierde scholingsinstellingen indirect met de werking van een scholingsmarkt te maken.

Het zou de effectiviteit van het scholingsbeleid ten goede komen indien RBA's de beoordelingscriteria prijs, kwaliteit en levertijd vertalen in het effect van een scholingscursus op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. Dit zou aanbieders van scholing kunnen stimuleren tot het organiseren van cursussen of scholingstrajecten die concreet uitzicht bieden op zo'n effect. Scholing in combinatie met enigerlei vorm van baangarantie is hiervan een goed voorbeeld. Dat verschillende vormen van baangarantie mogelijk zijn wordt reeds nu bewezen door uiteenlopende scholingsprojecten in verschillende steden en regio's in onder meer de bouw, de electrotechniek en de kantooradministratie. Het moet uiteraard nog worden afgewacht in hoeverre de nieuwe tripartite arbeidsvoorzieningsorganisatie een op marktbeginzelen gebaseerd scholingsbeleid zal gaan voeren.

Het leerlingwezen is vooralsnog buiten de activiteitenplanning door het CBA gehouden. Nieuw is het door de minister van Onderwijs en Wetenschappen ontworpen actieplan om het leerlingwezen toegankelijker te maken voor allochtonen. De kern van het actieplan is het wegnemen van vaktaalbelemmeringen in lesstof en examens, voor zover de gebruikte uitdrukkingen niet relevant zijn voor de toekomstige uitoefening van het beroep. Daarnaast behelst het actieplan het aanpassen van het schoolklimaat aan de aanwezigheid van allochtonen, het bestrijden van discriminatie en het aanpassen van de didactische en pedagogische begeleidingsmodellen. De (na)scholing van docenten, praktijkleermeesters en consulenten wordt nader bezien op aspecten die voor het omgaan met allochtonen van belang zijn. De eerste activiteiten in dit kader zijn in 1987 gestart in Rotterdam ²⁸.

De diverse wettelijke regelingen, die hiervoor aan de orde kwamen, strekken er toe de doelgerichtheid van de volwasseneneducatie te versterken, meer samenhang tussen de vele activiteiten aan te brengen en de verantwoordelijk-

²⁷] Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening, *Meerjarekader 1989-1992 + Landelijk Beleidskader 1989*. Zie ook het voorstel Arbeidsvoorzieningswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 569.

²⁸] Culturele minderheden in het beroepsonderwijs, op. cit.

heden te verduidelijken. Deze veranderingen zijn in overeenstemming met het belang van volwasseneneducatie. Zoals in de inleiding werd gesteld, leiden tal van ontwikkelingen er toe dat educatieve inspanningen op latere leeftijd een noodzakelijk en normaal verschijnsel worden. Het educatief aanbod dient hiermee naar omvang en structuur in overeenstemming te zijn.

Het gaat bij dit alles nog grotendeels om voornemens. Als de plannen door het parlement worden goedgekeurd, zal de implementatie nog enkele jaren in beslag nemen. Voor de integratie van allochtonen bevat de voorgestelde structuur een aantal knelpunten die in paragraaf 6.5 aan de orde komen. Dit neemt niet weg dat deze structuur een aantal kenmerken heeft die voor allochtonen van bijzonder belang zijn. De voorziene decentralisatie maakt het mogelijk bij het educatief aanbod rekening te houden met de kenmerken van belangrijke allochtone subgroepen, zoals taalbeheersing, het niveau van beroepskwalificatie, islamitische vrouwen, en dergelijke. De onderlinge afstemming van de voorzieningen maakt in principe zinvolle scholingstrajecten mogelijk, die zijn afgestemd op individuele kenmerken. Het verschijnsel van de 'scholingsnomaden' – personen die de ene na de andere cursus volgen zonder dat van een cumulatie van kennis en vaardigheden sprake is – kan dan tot het verleden gaan behoren. Het veel sterker dan nu het geval is betrekken van het arbeidsmarkt-perspectief bij deze scholingstrajecten, is van groot belang. De veel voorkomende ervaring dat scholingsinspanningen niet uitmonden in werk, maar weer in nieuwe werkloosheid, werkt zeer ontmoedigend. Ten slotte kan de introductie van marktelementen in het scholingsveld, waardoor de door scholingsinstellingen met hun cliënten behaalde resultaten een grotere rol gaan spelen bij de allocatie van de middelen, bewerkstelligen dat het scholings-potentieel van allochtonen beter dan thans wordt benut.

6.4 Volwasseneneducatie en integratiebeleid

De volwasseneneducatie kan een belangrijke rol spelen bij de integratie van allochtonen. Het succes is afhankelijk van de mate waarin zij weet aan te sluiten bij de kenmerken en scholingsmogelijkheden van allochtonen en van de mate waarin allochtonen worden bereikt. Hierbij komt dat er als gevolg van de voortgaande immigratie in principe een voortdurende toevloed van een potentiële allochtone clientèle zal zijn. In een naar verwachting steeds kennisintensievere maatschappij als de Nederlandse zal de volwasseneneducatie voor de integratie van allochtonen van steeds groter belang worden. De betekenis van de verschillende deel terreinen van de volwasseneneducatie voor de integratie van allochtonen laat zich als volgt schetsen.

Bij de *basiseducatie* gaat het om zaken die strikt noodzakelijk zijn om zich in het dagelijks leven te redden, of anders gesteld om noodzakelijke voorwaarden voor maatschappelijke integratie. De basiseducatie is met name belangrijk voor de integratie van allochtonen, omdat juist in deze groepen velen de Nederlandse taal onvoldoende meester zijn en/of onvoldoende bekend zijn met Nederland en de Nederlandse instellingen. Dit geldt uiteraard allereerst de pas aangekomen immigranten, nu en in de toekomst, maar ook een deel van de reeds langer in Nederland verblijvende allochtonen. Bovendien komen onder verschillende allochtone groepen relatief zeer veel analfabeten voor²⁹. De basiseducatie verschaft de deelnemers technisch-instrumentele vaardigheden, die zowel in het arbeidsbestel als daarbuiten bruikbaar zijn. Verder heeft de basiseducatie ook een belangrijke socialiserende functie, met name via het programma-aanbod sociale vaardigheden. Hierin komt de kennis van Nederland en de Nederlandse instellingen direct of indirect aan de orde. Veel allochtone

²⁹] C. Gelauff-Hanzon, *Cursussen voor etnische minderheden: vraag en aanbod*; Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, Leiden 1988.

cursisten blijken in het bijzonder behoefte te hebben aan informatie die hun positie direct raakt: verblijfsvergunningen, vreemdelingenwetgeving, sociale voorzieningen, huisvesting, gezondheidszorg en dergelijke.

Het *vormings- en ontwikkelingswerk* vervult functies op het gebied van socialisatie en zelfontplooiing. Het gaat hier veelal niet primair om het verwerven van kennis, maar om de ontwikkeling van attitudes, waarden en normen. Het plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk kan alloctonen in dit opzicht behulpzaam zijn hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden. Verder heeft vooral het buurtwerk een toeleidingsfunctie naar arbeidsvoorzienings-trajecten en basiseducatie. De scheidslijn tussen vormings- en ontwikkelingswerk en basiseducatie is vaak vloeiend.

Het vormingswerk in internaatsverband is in integratief opzicht een belangrijke voorziening, omdat het onder meer kadercursussen voor alloctonen verzorgt. Het vormingswerk voor jeugdigen biedt de deelnemers oriënterende en schakelende programma's. Voor alloctone leerlingen wordt een sterk accent gelegd op taalverwerving. Naarmate dit vormingswerk beter slaagt in zijn oriënterende en schakelende taken zal het ook minder vaak eindonderwijs hoeven te zijn; dit is thans vaak wel het geval.

Het *dag-/avondonderwijs* heeft de functies van kwalificatie en tweede kans onderwijs. Deze functies zouden beter dan thans ook voor alloctonen worden vervuld als meer wordt aangesloten bij hun behoeften en mogelijkheden. Voor alloctonen zijn cursussen functioneel Nederlands, ter ondersteuning van het dag-/avondonderwijs of als entree tot een beroepsopleiding, zeer belangrijk. Ditzelfde geldt voor de overige oriënterende en schakelende programma-onderdelen die het dag-/avondonderwijs biedt, of zou kunnen bieden.

Beroepsgerichte scholing heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke intermediair van onderwijs en arbeidsproces. Scholing kan ook een substituuut zijn voor een diploma van het reguliere onderwijs. Scholing is niet alleen belangrijk voor schoolverlaters, maar ook voor werklozen, herintreedsters en pas aangekomen immigranten.

De huidige omvangrijke werkloosheid wordt niet alleen veroorzaakt door een tekort aan banen, maar berust voor een deel ook op kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Deze kunnen langs de weg van scholing worden tegengegaan. Werkloosheidsbestrijding vergt, evenals werkloosheidspreventie, een flexibele en op de arbeidsmarkt georiënteerde scholingsinfrastructuur. Dit betekent dat cursussen worden geboden die de deelnemers na afloop een grote kans op een baan geven. Voorts dient de infrastructuur te passen bij de kenmerken en mogelijkheden van de beoogde cursisten. Het eerstgenoemde aspect kan waarschijnlijk het beste tot stand worden gebracht door het institutionaliseren van marktbeginnselen op het terrein van de scholing. Het tweede aspect vraagt scholingstrajecten op individuele maat en begeleiding van de deelnemers. Een goed gekwalificeerde beroepsbevolking, waaraan door een goede scholingsinfrastructuur in belangrijke mate kan worden bijgedragen, heeft bovendien een additioneel positief effect op de omvang van de werkgelegenheid³⁰.

Voor alloctone minderheden is scholing in het bijzonder belangrijk om in een periode van omvangrijke werkloosheid een positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Belderbos en Teulings vonden in een analyse van data van de Arbeidskrachtentellingen 1979-1985 dat, hoe lager het opleidingsniveau is, des te meer de kans op werk wisselt met de economische conjunctuur. Dit wordt

^{30]} Vgl. Activerend arbeidsmarktbeleid, op. cit.

verklaard door een verdringing van lager door hoger opgeleide werknemers. Voor allochtonen heeft dit tot een snelle verslechtering van de kansen op de arbeidsmarkt geleid. In 1979 vonden allochtonen in vergelijking tot autochtonen eerder sneller dan langzamer werk. In 1983 heeft een allochtoon echter een ruim vier keer zo kleine kans op werk als een autochtoon met gelijke relevante kenmerken. In 1985 is dit weinig anders. De discriminatie op de arbeidsmarkt, aldus de onderzoekers, blijkt dus sterk samen te hangen met de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt³¹.

De betekenis van een samenhangend en decentraal beleid inzake de volwasseneneducatie, zoals dit zich momenteel aan het ontwikkelen is, is wellicht voor allochtone minderheden nog groter dan voor autochtonen. Vooral het streven naar meer samenhang is voor hen belangrijk, indien dit de aansluiting van cursussen die tot verschillende deelreinen van de volwasseneneducatie behoren vergemakkelijkt. Het gaat dan vooral om combinaties van cursussen Nederlands, oriëntatie, schakeling en beroepsgerichte scholing. De decentralisatie is belangrijk omdat de allochtonen in een beperkt aantal steden zijn geconcentreerd. Een decentraal beleid inzake de volwasseneneducatie maakt het mogelijk de scholingsinfrastructuur zodanig in te richten dat deze aansluit bij de kenmerken en scholingsmogelijkheden van de allochtone deelnemers. Ook kan ervoor gezorgd worden dat deze voor wat de beroepsgerichte scholing betreft adequaat is afgestemd op de regionale arbeidsmarktsituatie.

6.5 Knelpunten

Een 'activerend scholingsbeleid' – zoals het in hoofdstuk 1 is genoemd – biedt werklozen en herintreedsters de mogelijkheid zich door middel van scholing een betere positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Wat dit betreft, kan het een belangrijk bestanddeel zijn van een activerend arbeidsmarktbeleid. Voorts biedt het activerend scholingsbeleid als bestanddeel van het integratiebeleid *alle* allochtonen, dus ook degenen die niet op de arbeidsmarkt participeren maar wel gebreken kennen op het punt van basiseducatie en/of kennis van de Nederlandse maatschappij, een leerrecht. Dit brengt tot uitdrukking dat een bepaald kennisniveau zo onontbeerlijk wordt geacht voor het functioneren in de Nederlandse maatschappij, dat de overheid niet alleen jongeren, maar ook volwassenen in de gelegenheid stelt hiertoe gratis onderwijs te verkrijgen. Het leerrecht zou zich ten minste moeten uitstrekken tot het recht op het kosteloos deelnemen aan een nader te bepalen aantal cursussen op het niveau van de basiseducatie. Vanwege dezelfde redenering zou het activerend scholingsbeleid – via de basiseducatieplicht en het daadwerkelijk toepassen van sancties indien uitkeringsgerechtigden passende arbeid, scholing of werkervaring weigeren – ook een minder vrijblijvend karakter moeten krijgen dan momenteel het geval is met de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening.

Uitgaande van de aanbeveling om een activerend scholingsbeleid te institutionaliseren als onderdeel van zowel een activerend arbeidsmarktbeleid als van een integratiebeleid ten behoeve van allochtonen, zijn er de volgende knelpunten in de structuur en het functioneren van de volwasseneneducatie aan te wijzen.

Capaciteit

Reeds nu is de capaciteit van de basiseducatie niet groot genoeg. Gelet op de wachtlijsten bij veel instellingen, en met name die instellingen, die intensieve

^{31]} R.A. Belderbos, C.N. Teulings, *Kansen op werk; een analyse van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt*; Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, september 1988.

cursussen verzorgen, de permanente doorverwijzing vanuit het circuit van de Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie (PBVE) en de arbeidsbureaus of samenwerkingsverbanden GAB-GSD, is er in tal van gemeenten een opvangtekort van vele honderden cursistenplaatsen. Vooral in de grote steden in de Randstad is dat het geval. Hierbij kan worden opgemerkt dat instellingen met een wachtlijst niet meer actief zullen werven, waardoor de wachtlijsten nog een geflatteerd beeld geven. De meest voorkomende gevraagde activiteit op de wachtlijst is Nederlands als tweede taal, op ruime afstand gevolgd door alfabetisering en algemene basiseducatie. Wat alfabetisering betreft, is ook extra capaciteit nodig ten aanzien van de 'intake' en de begeleiding van docenten en cursisten. De capaciteit dient niet alleen toereikend te zijn voor de bestaande behoefte, maar ook voor de opvang van de nieuwkomers.

Certificaten

Aan het voltooien van onderdelen van de basiseducatie zijn geen landelijk erkende certificaten verbonden. Wel geven afzonderlijke instellingen soms certificaten. Landelijk erkende certificaten voor de onderdelen taal- en rekenvaardigheid hebben echter een aantal voordelen. Voor cursisten bevorderen zij de motivatie en stimuleren zo de inspanningen. Het behalen van een certificaat betekent immers dat aan bepaalde eisen is voldaan. Bovendien kunnen certificaten dan een functie krijgen bij de toelating tot vervolgonopleidingen en bij sollicitaties.

Nederlandse taal

Het dag-/avondonderwijs zou ten behoeve van allochtonen een belangrijke functie kunnen vervullen indien een groter aanbod van versnelde cursussen Nederlands en cursussen functioneel Nederlands aanwezig is. Dit past ook in een beleid dat dit onderwijs een bijdrage wil laten leveren aan de schakeling naar werk of beroepsopleidingen. De genoemde cursussen kunnen met name voor allochtonen die in hun land van herkomst reeds een zekere opleiding hebben genoten, van belang zijn om snel aansluiting te vinden bij de Nederlandse manier van leren en werken. Om deze reden is in hoofdstuk 1 van dit rapport dan ook aanbevolen om het dag-/avondonderwijs middelen toe te kennen om hiertoe meer ruimte en faciliteiten te scheppen.

Bedrijfsleven

De geringe betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de beroepsgerichte scholing van werkzoekenden is eveneens een knelpunt. Immers, juist hier is men niet alleen bekend met de kwalificaties waarnaar vraag op de arbeidsmarkt bestaat, maar wordt ten dele ook de scholing verzorgd waarmee in deze kwalificaties kan worden voorzien. De betrokkenheid van het bedrijfsleven kan op verschillende, elkaar niet uitsluitende manieren worden vergroot. Eén manier is het openstellen van interne en externe bedrijfsopleidingen voor werkzoekenden. De financiering van deelname door werkzoekenden is via de arbeidsbureaus reeds mogelijk op grond van de Kaderregeling Scholing.

Baangarantie

Een tweede manier, die de vorige zelfs kan versterken, is het bieden van enigerlei vorm van baangarantie aan deelnemers van scholingscursussen. Dit wil zeggen dat degenen die de scholing met goed gevolg voltooien, uitzicht wordt geboden op een baan. Wanneer zo'n combinatie van scholing en baangarantie

door bedrijven en particuliere scholingsinstituten wordt aangeboden, past dit bij de idee van een scholingsmarkt. De arbeidsbureaus zouden dit financieel extra moeten kunnen honoreren onder de noemer van outputfinanciering.

Baangaranties zijn in verschillende vormen mogelijk. Zij kunnen aan alle deelnemers of aan een bepaald percentage van de deelnemers aan de scholing worden geboden. Het kan vaste of tijdelijke banen betreffen. Het kan een garantie zijn van een afzonderlijk bedrijf of van een branche in een regio. Baangaranties kunnen worden aangeboden door belanghebbende bedrijven of branches, dan wel worden uitgelokt door een RBA of worden afgesproken in een CAO.

Baangarantie blijkt de motivatie tot het deelnemen aan en het voltooien van beroepsgerichte scholing sterk te bevorderen. Momenteel vormt het geringe aantal scholingsmogelijkheden met enigerlei vorm van baangarantie een belangrijk knelpunt in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Een getripartiseerde arbeidsvoorziening zou dit soort impulsen aan de scholing vanuit het bedrijfsleven sterk kunnen bevorderen.

Maatwerk

In onder meer de heroriënteringsgesprekken wordt de ervaring opgedaan dat de scholing van langdurig werklozen maatwerk vereist. Dit geldt te meer voor die allochtonen, die gebreken vertonen in hun vaardigheid met de Nederlandse taal. Het volgen van één enkele cursus is slechts zelden voldoende om kansrijk op de arbeidsmarkt te worden. Voor langdurig werklozen, onder wie veel allochtonen, is veelal een zeer gericht scholingstraject noodzakelijk, bij voorkeur in combinatie met een werkervaringsplaats.

Maatwerk is in feite makelaarswerk. Met een werkloze moet zijn of haar perspectief op een baan en de hiervoor benodigde scholing onderzocht worden. Tegelijkertijd moet 'de makelaar' de mogelijkheden op de scholingsmarkt kennen. Deze makelaarsfunctie wordt momenteel, zij het nog weinig professioneel, vervuld door degene die de heroriënteringsgesprekken voeren, de scholingsmedewerkers van arbeidsbureaus en in sommige gemeenten via medewerkers van PBVE-locaties. Hierbij wordt het steeds duidelijker dat er voor velen scholingstrajecten ontworpen moeten worden, zodanig dat deze én perspectief bieden op de arbeidsmarkt én bij de deelnemers passen. Het scholingsaanbod bestaat momenteel nog te veel uit op zich zelf staande cursussen. De scholingsmakelaars zouden veel meer in scholingstrajecten moeten bemiddelen, waarvan ook cursussen uit de basiseducatie deel uit kunnen maken.

Trajectmakelaar

Een tot dusverre vrij uitzonderlijk voorbeeld van een professionele 'trajectmakelaar' is het Centrum voor Beroepseducatie (CBE) in Amsterdam, een PBVE-locatie. Het verbeteren en diversifiëren van het scholingsaanbod wordt hier als een belangrijke opgave beschouwd. Daarbij gaat het er om:

- dat er mogelijkheden worden aangeboden die afgestemd zijn op de specifieke behoeften van volwassenen en die daarom geen kopie zijn van de opleidingsmogelijkheden voor jongeren;
- dat er een aanbod tot stand wordt gebracht dat inhaakt op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt;
- dat met het scholingsinstrumentarium kan worden verwezenlijkt dat werklozen aan een baan geholpen worden.

De door het CBE ontwikkelde scholingstrajecten – leerroutes genoemd – moeten aan de volgende eisen voldoen.

1. De opleiding moet toeleiden naar op de arbeidsmarkt voorkomende functies.
2. De opleiding moet toegankelijk zijn voor doelgroepen met een laag opleidingsniveau.
3. De te behalen kwalificatie moet in de bedrijfstak algemene bekendheid hebben (veelal zal het om het leerlingstelsel gaan).
4. Scholing moet zoveel mogelijk in de bestaande infrastructuur worden gerealiseerd. Voorkomen moet worden dat met incidentele middelen (bijv. PCG-gelden) los van de bestaande infrastructuur opleidingen worden gecreëerd.
5. De leerroute omvat altijd de fasen specifieke oriëntatie, schakeling en kwalificatie.
6. Het concept-curriculum wordt voorgelegd aan de instellingen die de cursusonderdelen verzorgen.
7. De door het dagelijks bestuur van het CBE goedgekeurde leerroutes worden geïmplementeerd in overleg met de samenwerkende instellingen ³².

Het CBE tracht, zo blijkt hieruit, een makelaarsfunctie te vervullen: op verzoek van scholen, bedrijven en instellingen kunnen scholingsinitiatieven worden ontwikkeld en geherstructureerd. Ook kunnen expertises worden verricht over de kwaliteit en de kosten van de aangeboden opleidingen. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden en beperkingen van de beoogde cursisten nauwlettend in het oog gehouden. Er worden scholingstrajecten ontworpen die aansluiten bij de mogelijkheden van de doelgroepen. Het CBE doet niet aan trajectbegeleiding.

Scholingstrajecten

Gelet op het hardnekkige karakter van de langdurige werkloosheid en de voortgaande immigratie, is het ontbreken van een duurzame institutionalisering van de scholingstrajectontwikkeling, vergelijkbaar met het Amsterdamse voorbeeld, in Nederland een duidelijk gemis. Immers, officieel zijn de heroriënteringsgesprekken, waar vaak ad hoc en in beperkte mate aan trajectontwikkeling wordt gedaan, tijdelijk beleid. Bovendien werken de heroriënteerders op een tijdelijk contract, met als gevolg een betrekkelijk groot personeels- en dus deskundigheidsverloop. Door arbeidsbureaus wordt, voor zover bekend, in het geheel niet aan scholingstrajectontwikkeling gedaan. PBVE-locaties, ten slotte, missen hiervoor in de meeste gevallen de middelen.

Begeleiding

Een ander duidelijk gemis is het ontbreken van begeleiding van degenen die een scholingstraject doorlopen. De deelnemers aan een scholingstraject, dat kan bestaan uit cursussen van verschillende instellingen, hebben in geval van begeleiding een vaste persoon die zij kunnen aanspreken in geval van moeilijkheden. De trajectbegeleider kan helpen voorkomen dat een individu te lang bij één instelling blijft hangen of geen vervolg vindt bij een andere instelling. Ten slotte kan een trajectbegeleider ook zelf initiatief nemen, indien de voortgang stagneert of de scholing voortijdig wordt beëindigd. In het kader van een activerend scholingsbeleid zou het GAB of een samenwerkingsverband van GAB en GSD voor dit soort trajectbegeleiding de aangewezen instantie zijn.

Vanaf het begin van de jaren tachtig zijn de langdurig werklozen in Nederland veelal geruisloos in de kaartenbakken van de arbeidsbureaus 'verdwenen'. Met de heroriënteringsgesprekken is er weer enige aandacht voor en begelei-

^{32]} Centrum voor Beroepseducatie, *Amsterdam doet het met elkaar; beleidsnotitie 1987/1988*; uitgave Centrum voor Beroepseducatie, Amsterdam, november 1987.

ding van langdurig werklozen gekomen. 'Maatwerk' in de vorm van scholings-
trajectontwikkeling en -begeleiding zou hiervan het complement kunnen zijn.

Nieuwe immigranten

De bovengeschetste structuur volstaat evenwel niet voor de opvang van pas
aangekomen immigranten. In hoofdstuk 1 van dit rapport heeft de raad betere
opvangfaciliteiten aanbevolen voor volwassen nieuwe immigranten. Het uit-
voeren van deze aanbeveling vergt de institutionalisering van een opvang- en
begeleidingsstructuur. Nodig is dan bijvoorbeeld een gemeentelijk 'Bureau
opvang' dat immigranten opvangt, hen wijst op de al dan niet verplichte educa-
tieve voorzieningen en zorg draagt voor begeleiding 'onderweg' en een even-
tuele verdere toeleiding naar het arbeidsbureau of samenwerkingsverband
GAB-GSD.

7.1 Inleiding

De drie hoofdstukken die aan dit laatste hoofdstuk zijn voorafgegaan, behandelden achtereenvolgens de sectoren arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, kent de raad aan elk van deze sectoren een cruciale plaats toe binnen het integratiebeleid. Vanzelfsprekend zijn er ook nog andere sectoren van de samenleving, en daarmee andere terreinen van overheidsbeleid, die met de aanwezigheid van allochtonen worden geconfronteerd. Aan de belangrijkste hiervan wordt in dit hoofdstuk aandacht geschonken. Achtereenvolgens worden behandeld: huisvesting (par. 7.2), justitiële aangelegenheden (par. 7.3) en gezondheidszorg en welzijn (par. 7.4).

Uit het feit dat dit hoofdstuk beknopt is, mag men afleiden dat de raad de hier beschreven beleidsterreinen in vergelijking met de eerder behandelde van secundair belang acht. In veel gevallen geldt dat bij een effectief integratiebeleid in de sectoren arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie veel problemen die in dit hoofdstuk aan de orde komen kunnen worden vermeden. Daarom heeft de raad in zijn analyses en in zijn aanbevelingen zo sterk het accent gelegd op juist die drie sectoren.

Voorts geldt dat, behalve waar justitie en voor een deel gezondheidszorg aan de orde is, de beleidsvoering op alle in dit hoofdstuk behandelde terreinen primair tot de competentie van de lokale overheid behoort. Dientengevolge kan de feitelijke situatie in deze sectoren vrij sterk variëren van gemeente tot gemeente. De hier gepresenteerde analyses dragen ook hierom noodzakelijkerwijs een vrij globaal karakter. Hetzelfde geldt voor de in hoofdstuk 1 gepresenteerde aanbevelingen die, zoals men van de WRR mag verwachten, zijn gericht aan de regering en niet aan lagere overheden.

Bij de analyse van de situatie van allochtonen in de meeste hier te behandelen sectoren is het de raad opgevallen dat, zeker in verhouding tot de sectoren arbeid en onderwijs, slechts betrekkelijk weinig feitelijke informatie voorhanden is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebruik dat allochtonen maken van bepaalde voorzieningen. Hierdoor is, zoals zal blijken, het doen van stellige uitspraken lang niet altijd mogelijk. Een oorzaak van het gesignaleerde informatiekort kan zijn dat registratie van de etnische herkomst van cliënten en gebruikers weinig plaatsvindt, met name in de welzijnssector. In die sector is verhoudingsgewijs ook weinig sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Dit verbaast te meer omdat hier veel eerder dan op andere terreinen de problematische situatie waarin allochtonen kunnen verkeren, is onderkend. In hoofdstuk 1 stelde de raad in meer algemene zin dat registratie van voorzieningengebruik door minderheden – en van de resultaten hiervan – een voorwaarde is voor een effectief en controleerbaar beleid.

7.2 Huisvesting

In de navolgende beschrijving worden enige recente ontwikkelingen in de huisvesting van allochtonen belicht. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan hun vestigingspatroon als aan hun woonsituatie. Vervolgens komen beknopt enkele aspecten van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid aan de orde. Ten slotte worden enige ontwikkelingen aangestipt die op handen zijn in het beleid van de centrale overheid.

Veel van de feitelijke gegevens die aan de tekst ten grondslag liggen, zijn ontleend aan een kort na dit rapport te publiceren studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ¹. De studie vormt een bewerking van het Woningbehoefte-onderzoek (WBO) 1985/1986. Het bevat de jongste algemene gegevens over de woonsituatie van allochtonen, met name van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Molukkers, vluchtelingen en asielzoekers nemen in de sector huisvesting een bijzondere positie in en krijgen hier verder geen aandacht.

Vestigings- en spreidingspatronen

Het vestigingspatroon van allochtonen kenmerkt zich door concentratie. Tweederde van hen woont in niet meer dan twintig gemeenten. Veertig procent woont in de vier grote steden, tegenover dertien procent van de totale bevolking. Ook binnen de gemeentegrenzen, en zelfs binnen wijken, bepaalt concentratie het beeld.

In 1980 zijn er in de vier grote steden in totaal tien wijken waar meer dan dertig procent van de bevolking uit allochtonen bestaat. Vanaf die tijd blijft het aantal van dergelijke wijken groeien; in 1985 zijn er in dezelfde steden reeds dertig. In de oorspronkelijke concentratiewijken stabiliseren zich de percentages allochtonen. In het algemeen neemt de concentratie weinig meer toe in intensiteit, maar ze breidt zich uit over een groter areaal. In grote lijnen doet de hier geschetste ontwikkeling zich voor in elk van de steden ².

De spreidingspatronen binnen de gemeenten lopen voor de verschillende allochtone groepen uiteen. De aanvankelijke oververtegenwoordiging van mediterrane groepen in de 'city' is in de jaren tachtig geleidelijk overgegaan in een ondervertegenwoordiging. Hun oververtegenwoordiging in 19e eeuwse wijken houdt nog stand, maar ook deze is aan daling onderhevig. In de vooroorlogse wijken met een lage status daarentegen vertoont de reeds bestaande oververtegenwoordiging een stijgende tendens, terwijl zich intussen tevens in de eerste naoorlogse wijken een duidelijke toename van het concentratieniveau aftekent. Hoewel zij zich ook al wat vaker in de wijken van de jaren zestig vestigen, blijven mediterrane hier nog sterk ondervertegenwoordigd. Dit laatste geldt ook voor de allernieuwste wijken.

De verdeling van Surinamers en Antillianen over de stad komt meer overeen met die van de totale bevolking. Zij zijn minder sterk oververtegenwoordigd in de oude wijken dan mediterrane. Zowel in de 19e eeuwse als in de vooroorlogse wijken daalt hun aandeel in de bevolking. De sterke concentratie van Surinamers en Antillianen in de nieuwste wijken is opmerkelijk. Deze is niet alleen veel groter dan van mediterrane groepen, maar in Amsterdam en Rotterdam ook groter dan van autochtone Nederlanders ³. Er zijn geen ontwikkelingen die erop wijzen dat het hier geschetste vestigingspatroon van allochtonen spoedig doorbroken zal worden.

Hoewel de woningdistributie grotendeels bepaald wordt door factoren van vraag en aanbod op de woningmarkt, is ze hiervan niet uitsluitend afhankelijk. Er doen zich ook beleidsmatige invloeden gelden. Van groot belang voor allochtonen is de woningtoewijzing door gemeenten en corporaties. Deze blijkt aan te sluiten bij het geschetste vestigingspatroon. De wijze van toewijzing heeft in diverse gemeenten echter ook een versterkend effect op segregatie.

¹] C.S. van Praag, *De woonsituatie van etnische minderheden; een analyse van het Woningbehoefte-onderzoek 1985/86*; Sociaal en Cultureel Planbureau, voorlopige rapportage, april 1989.

²] C.S. van Praag, *De woonsituatie van etnische minderheden, ontwikkelingen 1980-1985*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Stukwerk nr. 36, Rijswijk, 1986, blz. 48 en verder.

M.J.A. Penninx, *Minderheidsvorming en emancipatie*; Samsom, Alphen aan den Rijn, 1988, blz. 134.

³] C.S. van Praag, 1986, op. cit., blz. 51.

Het komt namelijk nogal eens voor dat bepaalde wijken bij de plaatsing van allochtonen buiten schot blijven, of dat allochtonen juist nadrukkelijk naar bepaalde wijken of buurten worden gedirigeerd ⁴.

Doordat de woonsituatie een afgeleide is van de inkomenssituatie, is een zekere mate van segregatie onontkoombaar. Door de relatief grote omvang van de sociale sector zal deze in Nederland overigens niet snel gepaard gaan met gettovorming, zoals in andere westerse landen wel het geval is ⁵. Op de markt voor (goedkope) huurwoningen worden allochtonen in de jaren tachtig nauwelijks meer als groep uitgesloten of anders behandeld ⁶. Waar dit nog wel in hun nadeel gebeurt, biedt de huidige wetgeving in de sector huisvesting mogelijkheden om langs juridische weg tot een oplossing te komen.

Woonsituatie

Door verschillende auteurs is vastgesteld dat de positie van allochtonen op het gebied van huisvesting gedurende de afgelopen tien jaar verbeterd is. De resultaten van het WBO 1985/1986 geven aan dat de tendens naar verbetering doorzet voor alle allochtone groepen, maar niet steeds in gelijke mate.

Allochtonen zijn in aanzienlijk mindere mate dan autochtonen gehuisvest in eengezinswoningen; men treft hen vooral aan in etage-, flat- en portiekwoningen. Zoals hiervoor al bleek zijn mediterranen hierbij oververtegenwoordigd in de vooroorlogse bouw, terwijl Surinamers en Antillianen juist opvallen doordat hun woningen naar verhouding zo vaak tot de bouwjaarklasse vanaf 1975 behoren.

Uit de SCP-analyse van het WBO 1985/1986 blijkt dat de woning- en kamerbezetting in het algemeen een dalende tendens vertoont, ook onder allochtonen. Niettemin zijn er nog altijd verschillen; vooral bij Turken en Marokkanen is de woning- en kamerbezetting nog hoog en blijft de daling achter bij de algemene trend. Bij Surinamers en Antillianen daarentegen is de daling van de gemiddelde woningbezetting opmerkelijk. Deze is gedaald tot een niveau dat weinig meer afwijkt van het Nederlandse gemiddelde. Waarschijnlijk zal ze daarmee spoedig geheel overeenkomen.

De kwaliteit van de woning is voor alle minderheidsgroepen, maar vooral voor de mediterranen, lager dan voor de totale bevolking. De studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat de achterblijvende woningkwaliteit bij Surinamers en Antillianen nagenoeg geheel voor rekening komt van sociale kenmerken als hoogte van het inkomen, huishoudensomvang en gemeentegrootte. Hun woningen zijn met andere woorden van ongeveer dezelfde kwaliteit als die van autochtonen met een vergelijkbare sociaal-economische positie. Voor Turken en Marokkanen ligt dit anders: hun woningen zijn van mindere kwaliteit dan op grond van hun sociaal-economische positie verwacht zou mogen worden. Mogelijke oorzaken hiervoor zullen nog ter sprake komen.

Leden van allochtone groepen wonen vooral, en in toenemende mate, in woningen die zij huren van een corporatie of van de overheid. Wanneer de groep eigenaar-bewoners niet wordt meegerekend, geldt dat mediterranen ruim twee keer zo vaak een gemeentewoning huren als de totale bevolking. Zij zijn ongeveer evenredig vertegenwoordigd in corporatiewoningen. Voor Surinamers en Antillianen geldt het omgekeerde: zij zijn juist oververtegenwoordigd in corpo-

⁴] *Ibid.*, blz. 63.

⁵] M. Cross, H.B. Entzinger (eds.), *Lost Illusions, Caribbean minorities in Britain and the Netherlands*; London, Routledge, 1988, blz. 24.

⁶] M.J.A. Penninx, 1988, op. cit., blz. 153.

ratiewoningen. Alle minderheidsgroepen zijn ondervertegenwoordigd in particuliere huurwoningen, vooral als het woningen van particuliere instellingen betreft⁷. Het duidelijkst wijkt hun positie echter af bij het eigen woningbezit; leden van minderheidsgroepen bezitten veel minder vaak een eigen woning dan de totale bevolking. Bij de allochtone woningbezitters gaat het bovendien voor een deel nog om zogenaamde 'noodkopers', al is hun aantal sinds 1981 aanzienlijk gedaald.

Wat betreft de woonlasten laat het WBO 1985/1986 zien dat de huurprijzen voor alle groepen zijn gestegen ten opzichte van vijf jaar eerder. Bij allochtonen is sprake van een zekere inhaalmanoeuvre. Hun gemiddelde basishuur is wat sterker gestegen dan die van de totale bevolking, waarbij deze huurstijging bij hen echter in grotere mate wordt opgevangen door (het toenemend gebruik van) individuele huursubsidie.

Ondanks de hier gesignaleerde ontwikkeling hebben mediterrane groepen nog altijd lagere basishuren dan de huurders onder de totale bevolking, terwijl ook de bedragen die resteren na aftrek van de individuele huursubsidie (de netto huren) lager liggen. Vergeleken met de totale bevolking betalen Turken en Marokkanen relatief het geringste deel van hun inkomen aan huur. Niettemin is dit deel, de zogenaamde huurquote, voor hen sinds 1981/1982 sterker gestegen dan voor andere groepen. Turken en Marokkanen hebben derhalve in aanzienlijke mate deel in de algemene tendens van stijgende huurquoten. Het percentage huurders dat individuele huursubsidie ontvangt, is sinds 1981 intussen eveneens in het bijzonder onder de mediterrane groepen scherp gestegen; in het WBO 1985/1986 komt dit percentage overeen met dat voor de totale bevolking. Dit laat onverlet dat er bij mediterranen nog altijd sprake is van ondergebruik van de huursubsidieregeling.

Surinamers en Antillianen betalen in tegenstelling tot mediterranen juist hogere basishuren dan de totale bevolking. Doordat velen van hen gebruik maken van individuele huursubsidie liggen de netto huren echter lager. Ook bij de Surinamers en Antillianen heeft een grote toename van het aantal ontvangers van individuele huursubsidie plaatsgevonden. Bovendien is het gemiddelde bedrag per ontvanger bij hen het hoogst. Waar eerder al bleek dat de kwaliteit van de woningen van Surinamers en Antillianen overeenkomt met die van autochtonen in een vergelijkbare sociaal-economische positie, blijven ook hun woonlasten niet meer af te wijken. De huurquoten van Surinamers en Antillianen zijn gelijk aan die van de totale bevolking⁸.

In de periode tussen het WBO 1981/1982 en het WBO 1985/1986 lag het percentage verhuizingen bij allochtonen aanzienlijk hoger dan bij de totale bevolking. Verhuizers kan men onderverdelen in starters (huishoudens die voor het eerst zelfstandig de woningmarkt betreden) en doorstromers. Onder allochtonen is ruim de helft van de verhuizers starter, onder de totale bevolking iets minder dan de helft. Waar in het algemeen geldt dat Turkse en Marokkaanse verhuizers minder in naoorlogse huurwoningen terecht komen dan andere groepen, komen Turkse en Marokkaanse starters wel in gelijke mate in deze woningen terecht als de overige starters. Het valt voorts op dat juist deze starters veel gebruik maken van individuele huursubsidie. In het algemeen tekent zich bij allochtonen een inhaaleffect af waar het gaat om doorstroming naar duurdere en naoorlogse woningen, en naar woningen van corporaties. Zij blijven echter achter waar het gaat om doorstroming naar eigen woningen. Turken en Marokkanen hebben bovendien nauwelijks deel aan de doorstroming naar eengezinswoningen.

^{7]} C.S. van Praag, 1989, op. cit., blz. 35 e.v.

^{8]} Ibid., blz. 39.

De meeste van de besproken ontwikkelingen laten een verbetering van de woonsituatie van allochtonen zien, zo kan uit de gegevens in de SCP-studie worden afgeleid. Of deze verbetering pas houdt met de hogere prijs die voor de woningen betaald wordt, is moeilijk vast te stellen en zal van huishouden tot huishouden verschillen. De voorzichtig gesignaleerde tendens naar verbetering draagt de volgende twee kenmerken. In de eerste plaats treedt ze op tot een bepaalde grens: veel allochtonen blijven aangewezen op huurwoningen in de laagste prijsklassen, c.q. op woningen die kunnen worden gerekend tot de onderkant van het aanbod. In de tweede plaats vindt verbetering niet voor alle allochtone groepen in gelijke mate plaats. De huisvestingssituatie van Surinamers en Antillianen is op een aantal belangrijke punten vergelijkbaar geworden met die van autochtone Nederlanders in eenzelfde sociaal-economische positie. De huisvestingssituatie van Turken en Marokkanen is minder vooruitgegaan dan die van andere groepen.

Huidig beleid

Juist door hun naar verhouding lage sociaal-economische positie zijn allochtonen voor wat betreft hun huisvesting in belangrijke mate aangewezen op het overheidsbeleid. In verband met het vestigingspatroon kwam de gemeentelijke woningtoewijzing al ter sprake. Hiernaast speelt ook de stadsvernieuwing een rol. Tegen de achtergrond van de bovengenoemde hoofdlijnen dringt zich de vraag op in hoeverre de gemeenten allochtonen gelijk behandelen aan de overige ingezetenen. Het antwoord op deze vraag is niet gemakkelijk te geven.

Zoals opgemerkt, worden allochtonen in de jaren tachtig over het algemeen niet meer als groep uitgesloten of anders behandeld in het huisvestingsbeleid. Dit geldt zowel voor woningtoewijzing als voor stadsvernieuwing. Afgezien van hun sociaal-economische positie moet de achterstand van minderheden, en met name van Turken en Marokkanen, worden toegeschreven aan een aantal factoren die hun positie en kansen in de sector huisvesting op een meer indirecte wijze beïnvloeden. Een belangrijke verklaring is bijvoorbeeld gelegen in de slechte afstemming tussen de aard van de woningvraag van deze groepen, en het aanbod. De vraag richt zich vooral op grote woningen tegen lage prijzen, maar juist voor grote gezinnen en goedkope huurwoningen is ook de schaarste het grootst. Dat allochtonen zo weinig doorstromen naar eengezinswoningen kan worden verklaard door hun concentratie in de steden, waar dit woningtype relatief weinig voorkomt. Van belang lijkt ook dat de woonambities van leden van minderheidsgroepen hun woonsituatie beïnvloeden. Die ambities zijn lager dan die van de totale bevolking, terwijl ze bij Turken en Marokkanen blijkens hun woonwensen weer lager zijn dan bij Surinamers en Antillianen. Op basis van het WBO 1985/1986 heeft het SCP geconstateerd dat allochtonen minder vaak eengezinswoningen zoeken, dat zij genoeg nemen met een hogere gemiddelde kamerbezetting en met een kleinere woonkamer. Ze wens vrijwel nooit een koopwoning en noemen bij de huur van de gewenste woning gemiddeld lagere bedragen dan de totale bevolking⁹. Vooral bij Turken en Marokkanen is de wens van een lage huur opmerkelijk, hetgeen overigens ook als verklaring van hun lagere profijt van stadsvernieuwing kan worden opgevoerd. Bij Surinamers en Antillianen valt de sterke voorkeur voor nieuwbouw op. Mogelijk vormt dit bij hen juist een verklaring voor het relatief grote profijt van stadsvernieuwing. De feitelijke woonsituatie van de onderscheiden groepen sluit voor een belangrijk deel bij deze wensen aan.

Waar de woonsituatie van allochtonen wordt beïnvloed door een selectief gemeentelijk beleid, gebeurt dit op indirecte wijze, en niet op grote schaal, zo

^{9]} Ibid., blz. 51, 52.

blijkt uit een studie van Prinssen en Kropman¹⁰. Ondanks het feit dat selectief beleid niet altijd in het nadeel van allochtonen hoeft te werken, zijn er gemeenten waar dit wel het geval is. Eerder kwam al aan de orde dat dit soms tot uitdrukking komt bij de spreiding van allochtonen over bepaalde wijken. Tussen gemeenten doen zich verschillen in spreidingspatronen voor die hierop wijzen¹¹. Ook op het schaalniveau van wijken en buurten zijn hiervan voorbeelden bekend. Verscheidene toewijzingsinstanties hanteren informele regels voor de plaatsing van allochtone minderheden. De systematiek die gevolgd wordt, kan samenhangen met de voorkeuren van de toewijzers en met de druk die zij van de kant van hun autochtone cliënten ondervinden¹². Op het laagste schaalniveau gelden soms de volgende vuistregels: '.....niet meer dan een enkel gezin per portiek', of '.....het vermijden van insluiting van autochtone Nederlanders door etnische burens'¹³. Formeel staat de huidige regelgeving in de sector huisvesting een dergelijke werkwijze niet toe. In de praktijk is ze echter moeilijk te bestrijden, vooral omdat ze moeilijk aangetoond kan worden. De gemeenten zijn tot op grote hoogte vrij in de wijze waarop zij de woningtoewijzing gestalte geven en de woningbeheerders hebben hierin aanzienlijke invloed. Centrale registratie van inschrijvingen en toewijzing is niet verplicht. Bij inschrijving hoeft bovendien de nationaliteit niet te worden opgenomen. Aan de gemeentelijke rapportage over de woningverdeling, die op grond van een circulaire van 1983 bevorderd en verbeterd had moeten worden, worden in de praktijk geen hoge eisen gesteld¹⁴. Toch lijkt een verbeterde registratie in het kader van de woningtoewijzing de aangewezen weg om de handhaving van regelgeving wat dit aangaat te bevorderen. Een goede registratie, waarbij onder meer etnische herkomst wordt vastgelegd, maakt het mogelijk om ongelijkheid in de woningtoewijzing langs juridische weg te bestrijden. De recente initiatieven ter actualisering van genoemde circulaire kunnen dan ook beschouwd worden als een stap in de goede richting.

Het bovenstaande geeft aan dat de huisvestingssituatie van minderheden weliswaar nog is achtergebleven bij die van de totale bevolking, maar dat ze tegelijkertijd meer en meer overeenkomt met die van autochtone Nederlanders in een vergelijkbare sociaal-economische positie. Dit betekent dat er geen duidelijke noodzaak bestaat voor het voeren van een specifiek op minderheden gericht beleid in de sector volkshuisvesting. Het ligt in de lijn der verwachting dat sociaal-economische positieverbetering de verschillen in woonsituatie tussen allochtonen en de totale bevolking verder zal doen afnemen.

Toekomstig beleid

Toekomstige ontwikkelingen in de sector huisvesting accentueren naar verwachting nog eens de urgentie van sociaal-economische positieverbetering. Zij kunnen echter tevens aanleiding geven tot nieuwe problemen.

Op basis van de voornemens die zijn neergelegd in de Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig kunnen hiervoor twee redenen worden aangegeven¹⁵. In de eerste plaats wordt door de bepleite veranderingen in het subsidie- en financieringsbeleid een groter beroep gedaan op het ondernemerschap van instellin-

¹⁰] J. Prinssen en J. Kropman, *De huisvesting van etnische minderheden geregeld?*; Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1986, blz. 32.

¹¹] C.S. van Praag, 1986, op. cit., blz. 51.

S. Musterd, 'Buurten 'gesloten' voor Mediterranean? Enkele kanttekeningen bij de Tilburgse woningmarkt'; *KNAG, Geografisch Tijdschrift*, XVIII 1984/4, blz. 279-284.

¹²] CEBEON, *Onbedoelde effecten van het minderhedenbeleid*; Amsterdam, 1985.

M.A.M. Schoemaker, *Wonen eerlijk delen, de toewijzing van gemeentewoningen aan allochtonen en autochtonen in Den Haag*; Voorburg, Buro Ekosearch, 1985.

¹³] C.S. van Praag, 1986, op. cit., blz. 58.

¹⁴] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Circulaire MG 83-16*, Den Haag, 18 april 1983.

¹⁵] *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mei 1989.

gen met een huisvestingstaakstelling. Vooral de instellingen die zich in het verleden vrijwel exclusief op de sociale taakstelling hebben toegelegd, zullen hun aanbod en activiteiten nu wellicht in toenemende mate moeten afstemmen op de koopkrachtige vraag. Met name de woningbouwverenigingen en de gemeentelijke woningbedrijven in de steden worden aldus geconfronteerd met de noodzaak om hun beleid om te buigen. Voor mensen met een laag inkomen, onder wie vele allochtonen, kan het aanbod van woningen van deze instellingen verminderen. In de tweede plaats zullen diverse andere beleidsvoorstellen uit de genoemde nota bijdragen tot verdere woonlastenverhogingen, juist voor huurders in de sociale sector. Men denke hierbij onder meer aan de voorstellen voor een meer strikte doorberekening van de kosten van grote onderhoudsbeurten naar de consument, voor handhaving van een 'verhoogd' niveau van trendmatige huurverhoging, en voor versnelde huurharmonisatie¹⁶.

Mocht het zo zijn dat in het bijzonder ook de huisvestingssituatie van minderheidsgroepen een nadelige invloed ondergaat van de voorgestelde maatregelen, dan ontstaat in de toekomst de noodzaak van specifiek op deze groepen gerichte maatregelen in de sector volkshuisvesting. De raad acht het echter nog te vroeg om te concluderen dat dergelijke aanpassingen in het volkshuisvestingsbeleid daadwerkelijk nodig zullen zijn.

7.3 Justitiële aangelegenheden

Delinquentie

Bij uitstek het justitiële apparaat wordt geconfronteerd met de negatieve aspecten van de multi-etnische samenleving. Dat een toenemend aantal allochtonen zich vertaalt in een toenemend aantal contacten met politie en justitie baart uiteraard geen opzien, hoezeer dit ook de uitvoeringssfeer voor problemen kan plaatsnemen. In dit rapport gaat het vooral om integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Slecht verlopende integratieprocessen zouden zich kunnen manifesteren in crimineel gedrag. Dit zou dan vooral moeten blijken uit een hoog aandeel van allochtonen in veel voorkomende criminaliteit, zoals diefstal, vandalisme en inbraak. In het algemeen zijn jongeren in hogere mate voor deze vormen van criminaliteit verantwoordelijk dan ouderen. In 1986 was het aandeel van minderjarigen in de geregistreerde criminaliteit 18,5 procent. Dit is naar verhouding veel omdat het hierbij gaat om de criminaliteit van minderjarigen van 12 tot 18 jaar, die 10,5 procent uitmaken van de bevolking. De verhouding meisjes/jongens onder de ouders is 1:7,5.

Naar de verdeling van deze veel voorkomende criminaliteit over autochtone en allochtone jongeren heeft weinig onderzoek plaatsgevonden. Veel onderzoek naar marginaliseringsverschijnselen bij allochtonen is beperkt tot een enkele allochtone categorie, of tot een probleemgroep daaruit (druggebruikers, randgroepjongeren, personen die met de politie in aanraking zijn geweest). Een meer algemeen overzicht van de mate van criminaliteit onder allochtone jongeren is hieruit moeilijk te reconstrueren. Een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie is voor dit doel geschikter. Er wordt hierin een beschrijving gegeven van de mate waarin deviant en delinquent gedrag voorkomt onder 12- tot en met 17-jarige jongens uit drie allochtone groepen, namelijk Turken, Marokkanen en Surinamers. Deze worden vergeleken met representatieve steekproeven van jongens van dezelfde leeftijd uit Den Haag en Venlo en ook met een groep in sociaal-economisch opzicht met de allochtone jongens vergelijkbare groep autochtone jongens¹⁷. De overgrote meerderheid van de allochtone jon-

¹⁶] Ibid., blz. 98-103.

¹⁷] M. Junger en M. Zeilstra, *Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden*; deel I, WODC, januari 1989.

gens is geboren in het land van herkomst. Het blijkt dat deze jongens vaker met politie en justitie in aanraking komen dan autochtone jongens van dezelfde leeftijd. Deze oververtegenwoordiging vermindert wanneer allochtone jongens worden vergeleken met autochtone jongens met eenzelfde sociaal-economische achtergrond, maar het verschil verdwijnt niet helemaal. Wordt gekeken naar het aantal contacten met justitiële autoriteiten, dan springen met name Marokkaanse jongens er in negatieve zin uit; 33 procent van hen heeft een geregistreerd politiecontact. Van Turkse en Surinaamse jongens is het aantal contacten geringer, namelijk 23 procent, zij het nog altijd hoger dan die van vergelijkbare autochtone jongens (15%). Bezieet men de mate waarin contacten met de politie leiden tot een proces-verbaal, dan blijkt allereerst dat nauwelijks nog verschil bestaat tussen Turken, Surinamers en de met hen in sociaal-economisch opzicht vergelijkbare autochtone jongens. Deze groepen zijn echter wel vaker geverbaliseerd dan de 'representatieve' jongens. Marokkaanse jongens nemen opnieuw een ongunstige positie in.

Al deze gegevens betreffen door de politie geregistreerde contacten. Men zou kunnen vermoeden dat de oververtegenwoordiging het resultaat is van ander gedrag van de politie ten opzichte van allochtonen dan als het gaat om autochtonen. Hiervan is echter volgens de onderzoeksters blijkens Nederlands en buitenlands onderzoek geen sprake, althans niet voor de vroege fasen van het contact.

Naar aard van gepleegde delicten heeft het onderzoek het volgende opgeleverd. In vergelijking met de groep in sociaal-economisch opzicht vergelijkbare autochtone jongens komen bij de allochtone jongens meer lichte vermogensdelicten voor. Marokkaanse jongens plegen deze delicten vaker dan andere allochtone jongens; hiernaast plegen ze ook meer ernstige vermogensmisdrijven. Wat betreft geweld tegen personen, vandalisme en zedenmisdrijven zijn er geen verschillen tussen de allochtone groepen vastgesteld. Binnen de groep Surinaamse jongens plegen Creoolse, Javaanse en andere Surinaamse jongens wat vaker lichte vermogensdelicten dan Hindostaanse jongens. Creoolse jongens komen vaker dan andere Surinaamse jongens in contact met justitie vanwege ernstige vermogensdelicten en geweld tegen personen.

De frequentie waarmee deze allochtone jongens in contact komen met de politie blijkt voor de verschillende groepen gelijk te zijn. Uit gegevens van de Rotterdamse jeugdpolitie bleken Marokkaanse jongens echter meer dan gemiddeld recidivist te zijn. Ook al bleek uit ander onderzoek dat bij het merendeel van de Marokkaanse jongeren geen sprake is van delinquentie, hun bovenproportioneel aandeel hierin is onmiskenbaar¹⁸. De gegevens van het Rotterdamse onderzoek bevestigen de bevinding van het WODC-onderzoek dat de verschillen tussen Marokkaanse en andere allochtone jongens betrekking hebben op vermogensdelicten en niet op geweld tegen personen. In het onderzoek van het WODC is ook nagegaan in welke mate de delicten in groepsverband zijn verricht. Uit de politieregistratie blijkt dat de overgrote meerderheid van de respondenten, namelijk 76 procent, alle bij de politie bekende misdrijven alleen heeft verricht; 18 procent heeft één feit in groepsverband verricht, en slechts 5 procent heeft twee of meer misdrijven met anderen gepleegd.

Het relatief grote aantal allochtone jongeren dat met de justitiële organen in aanraking komt, vormt hiervoor een grote belasting. Wanneer de huidige trends niet worden omgebogen, bestaat een gerede mogelijkheid dat deze jongeren binnen de justitiële voorzieningen, met name in de residentiële sector, een meerderheid van de populatie gaan vormen. Het percentage in de justitiële opvanginrichtingen en tuchtscholen opgenomen allochtone jongeren is blij-

¹⁸] F. Kemper, *'En nu is 't anze beurt!'*; onderzoek naar de leefsituatie van Marokkaanse jongeren; Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs, Utrecht, maart 1989.

kens opgave van het ministerie van Justitie het afgelopen decennium voortdurend toegenomen, tot 42 procent over de eerste 9 maanden van 1988. Het aandeel van de allochtone meisjes in de behandelingsinrichtingen en de justitiële inrichtingen is weliswaar lager, maar ook bij hen is sprake van een voortdurende stijging.

In de penitentiaire inrichtingen is de allochtone bevolking de laatste vijftien jaar eveneens sterk toegenomen. In de statistische registratie wordt uitsluitend een onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen en Nederlanders. Op basis van verschillende onderzoeken kan echter worden geschat dat ruim vijftig procent van de totale penitentiaire capaciteit in beslag wordt genomen door autochtone Nederlanders, en dat van de overigen de helft behoort tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid¹⁹. Ook hier blijken allochtone minderheden dus veel sterker te zijn vertegenwoordigd dan gezien hun aandeel in de bevolking te verwachten zou zijn.

Achtergronden

In het in 1988 verschenen rapport van de WRR over rechtshandhaving is gewezen op het ook door anderen vaak geconstateerde verband tussen uitval uit onderwijs en gebrekkige toekomstkansen in arbeid enerzijds en de omvang van de criminaliteit anderzijds. Dit verband geldt voor autochtone 'randgroepjongeren' en voor allochtone jongeren. De laatstgenoemden verkeren echter wat betreft onderwijs en arbeid in een extra ongunstige positie, wat voor een deel ook hun relatief iets hogere frequentie van crimineel gedrag kan verklaren²⁰.

Slecht verlopende integratieprocessen kunnen een marginalisering in gang zetten die uiteindelijk kan leiden tot crimineel gedrag. In dit verband is vaak gewezen op de problematiek van de jongeren die op jeugdige leeftijd in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. In het land van herkomst zijn ze een aantal jaren opgegroeid in een verbroken gezinssituatie. De gevolgen hiervan voor de verhoudingen binnen het gezin werken ook na de hereniging nog door. Ook het opgroeien in Nederland in een andere culturele situatie dan die van het thuismilieu kan tot grote spanningen leiden in de gezinnen. Dit geldt ook voor de hier geboren kinderen. De socialisatie in de cultuur van de ontvangende samenleving blijft gebrekkig met als gevolg een beperkte mogelijkheid tot succesvolle integratie. Deze factoren kunnen desoriëntatie veroorzaken, met als risico mogelijke negatieve spiraalprocessen in de richting van afwijkend en crimineel gedrag²¹. Deze omstandigheden blijven zich door de voortgaande immigratie ook in de komende decennia voordoen, zodat hier niet van een aflopend verschijnsel sprake is.

In het hiervoor genoemde WODC-onderzoek wordt nog weinig op de achtergronden ingegaan. Dit zal gebeuren in het nog te publiceren tweede deel. Wel zijn in het eerste deel al enkele relaties gelegd tussen delinquentie en enkele socio-demografische kenmerken. Er blijkt geen verband te bestaan tussen delinquentie en het opleidingsniveau van de jongens, maar bij Turken, Marokkanen en Creoolse Surinamers wel tussen delinquentie en het al dan niet volgen van onderwijs. Degenen die niet meer naar school gaan, begaan vaker delicten. Delinquente Turkse en Marokkaanse jongens komen in vergelijking met niet-delinquente jongens vaker uit gezinnen waar de vader een laag

¹⁹] M. Grapendaal, 'Etniciteit en penitentiaire inrichtingen; een overzicht'; *Justitiële Verkenningen*, jrg. 15, nr. 2, 1989.

²⁰] WRR, *Rechtshandhaving*; Rapporten aan de Regering nr. 35, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1988.

²¹] Zie ook: W.J. Kauffman en H.T. Verbraeck, *Marokkaan en verslaafd; een studie naar randgroepvorming, heroïnegebruik en criminalisering*; Gemeente Utrecht, afdeling Onderzoek ROVU, 1986.

beroepsniveau heeft en eveneens vaker uit onvolledige gezinnen. Werkloosheid van de vader en lengte van het verblijf zijn niet aan delinquentie gerelateerd. Onder Surinaamse jongens komt delinquent gedrag vaker voor bij jongens uit gezinnen waar de moeder werkt, of uit onvolledige gezinnen. Autochtone jongens zijn vaker delinquent als hun vader geen beroepsarbeid verricht. Bij hen kan geen relatie worden aangetoond met het al dan niet werken van de moeder en de samenstelling van het gezin.

Beleid

Uit bovenstaande gegevens, hoe summier ook, moge duidelijk zijn dat verhoudingsgewijs veel personen die behoren tot groepen die vallen onder het minderhedenbeleid in contact komen met politie en justitie. Dit gegeven wijst op een tekort schietende integratie. Verbetering van het integratiepotentieel door onderwijs en scholing en gunstiger perspectieven op de arbeidsmarkt zijn van groot belang voor een positieverbetering op langere termijn. Dit geldt zowel voor allochtone jongeren als voor de autochtone 'randgroepjongeren'. Als positieverbetering op deze gebieden uitblijft, moet rekening gehouden worden met een verdere toeneming van het aantal personen dat in contact komt met politie en justitie.

Afgezien van de verantwoordelijkheid van justitie voor het voorkomen van discriminatie van allochtone minderheden, is er een bijzondere verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke rehabilitatie. Dit betekent meestal het verzorgen van onderwijs en het vergroten van de kans op arbeid voor veroordeelden tijdens, na of in plaats van strafrechtelijke sanctietoepassing. Blijkens het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1989 heeft het ministerie van Justitie de afgelopen jaren extra aandacht besteed aan activiteiten gericht op rehabilitatie, door cursussen te verzorgen op het gebied van de Nederlandse taal en oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Naast deze 'tertiaire' preventie wordt door de justitiële jeugdbescherming voorts een stimulerende rol gespeeld naar de vrijwillige jeugdhulpverlening door aandacht te vragen voor potentiële justitiële cliënten. Ook de reclassering streeft naar rehabilitatie. Men probeert de toegankelijkheid van de reclassering voor allochtone minderheden te vergroten door deskundigheidsbevordering van reclasseringswerkers, door het aanstellen van allochtone werkers, door voorlichting en door contacten op te bouwen met organisaties van allochtonen.

De preventiemogelijkheden zijn echter nog niet uitgeput. Zo blijkt dat veel jongeren die met de politie in aanraking komen, geen of nauwelijks contact hebben gehad met niet-justitiële hulpinstellingen²². De druk op de justitiële jeugdbeschermingsinstellingen is mede zo groot omdat deze jongeren onvoldoende, en vaak in een te laat stadium, worden bereikt door de allochtone zelforganisaties of door de ambulante hulpverlening. Door deze tekort schietende preventie moeten door Justitie zelf taalprogramma's en vakopleidingen worden georganiseerd.

Het is daarom dat in hoofdstuk 1 door de raad een intensivering van de eerste lijnhulpverlening aan allochtonen is voorgesteld. Het omgaan met allochtone probleemjongeren vereist veelal specifieke deskundigheid. Dit pleit ervoor speciaal hiervoor toegeruste instellingen met de uitvoering van deze hulpverlening te belasten.

^{22]} Ibid., blz. 89-96.

7.4 Gezondheidszorg en welzijn

7.4.1 Gezondheidszorg

Een algemene vergelijking tussen de lichamelijke en geestelijke gezondheids-toestand van allochtonen en die van autochtonen kan om verschillende redenen niet getrokken worden. Onderzoek dat hiervoor de basis zou moeten leveren wordt bemoeilijkt door de lastige keuze van de indicatoren en door gebrekkige registratie²³. Bovendien zouden voor een zuiver beeld de, onvolledig bekende, verschillen in sociaal-culturele en sociaal-economische omstandigheden moeten worden verdisconteerd.

Onderzoek dat de laatste jaren is uitgevoerd naar bepaalde aspecten van de gezondheidssituatie van allochtonen, soms beperkt tot bepaalde doelgroepen van het minderhedenbeleid, levert wel aanwijzingen op voor de constatering dat zich op een aantal betrekkelijk ondergeschikte punten verschillen voordoen. Zij kunnen niettemin voor de gezondheidszorg relevant zijn.

Waar het gaat om de lichamelijke gezondheid is bekend dat Turken, Marokkanen en Surinamers vaker lijden aan rachitis en ijzergebreknaemie en dat de laatste bovendien meer gehoorstoornissen vertonen; tuberculose komt bij Turken en Marokkanen aanzienlijk vaker voor dan bij autochtone Nederlanders²⁴. De sterfte onder Turkse en Marokkaanse kinderen tussen 1 en 4 jaar ligt aanzienlijk boven het landelijk gemiddelde²⁵. Overigens echter lijken de verschillen beperkt te zijn: uit recent vergelijkend onderzoek naar de gezondheid en het ziektegedrag van Turkse en autochtone inwoners van Rotterdam in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden bijvoorbeeld blijkt dat weinig onderscheid bestaat²⁶.

Op het terrein van de geestelijke gezondheid wijst iets ouder onderzoek uit dat Turken en Marokkanen, en vooral vrouwen uit de betrokken landen, opvallend weinig in psychiatrische ziekenhuizen worden opgenomen, terwijl dat bij Surinamers juist vaker dan gemiddeld gebeurt²⁷. De klachten kunnen overigens grotendeels bij bestaande syndromen worden ingedeeld; alleen bij Marokkanen werden in twintig procent van de gevallen 'speciale syndromen' vastgesteld. Kwantitatief van meer belang zijn de problemen in het psycho-sociale vlak. Een onderzoek bij tachtig Turkse werknemers in 1983 toonde aan dat bij hen in vergelijking met Nederlanders meer angsten, gevoelens van depressie en slapeloosheid voorkwamen²⁸; een onderzoek uit hetzelfde jaar bij Joegoslavische arbeiders gaf eenzelfde beeld te zien²⁹. De klachten zullen zeker niet in alle gevallen als psycho-somatisch gekwalificeerd kunnen worden, maar het is opvallend dat ook recenter onderzoek erop wijst dat zich bij sommige allochtone groepen op het raakvlak van geestelijke en lichamelijke gezondheid knelpunten voordoen. Het feit dat Turken in het eerder genoemde Rotterdamse onderzoek hun 'ervaren gezondheid' als slechter dan gemiddeld omschrijven, terwijl er feitelijk geen duidelijk verschil bleek te bestaan, geeft dit aan³⁰. Het wordt ondersteund door het (ook bij Marokkanen³¹) frequentere huisartsbezoek, waarbij sprake is van relatief veel verwevenheid van maatschappelijke, medische en psycho-sociale problemen³².

²³] Th. Roelandt en J. Veenman, *Minderheden: sociale positie en voorzieningengebruik*; Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1986, blz. 62.

²⁴] *Ibid.*, blz. 64, 65 en 68.

²⁵] P. Uniken Venema, *De gezondheid van Turkse en Nederlandse Rotterdammers*; dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1989, blz. 25.

²⁶] *Ibid.*, blz. 176.

²⁷] C.D. Mak en F. Schrameyer, *Migranten en geestelijke gezondheidszorg*; NCGV-reeks 55, Utrecht, 1983.

²⁸] *Ibid.*

²⁹] A. Dosen, 'Het gastarbeiderssyndroom, een onderzoek bij Joegoslavische migranten'; *Maandblad voor Geestelijke Volksgezondheid*, 1983, blz. 387-393.

³⁰] P. Uniken Venema, *op. cit.*, blz. 176.

³¹] R.T.J. Hamers, *Eerstelijnsgezondheidszorg Minderheden*; Nivel, 1985.

³²] P. Uniken Venema, *op. cit.*, blz. 177.

Over de redenen voor de verschillen, en met name over de vraag in hoeverre zij door de allochtone achtergrond van de betrokkene verklaard kunnen worden, is minder met zekerheid te zeggen. Slechts bij importziekten (bijv. tuberculose) valt het verband tussen herkomst en ziektebeeld niet te betwisten. Bij sommige andere lichamelijke aandoeningen is invloed van sociaal-culturele factoren waarschijnlijk: te denken valt aan andere voedings- en kledinggewoonten, geringere kennis van preventieve gezondheidszorg bij oudere generaties, en dergelijke³³. Ook met betrekking tot psycho-somatische aandoeningen wordt de immigratie zelf als oorzaak genoemd: hieruit voortvloeiende aanpassingsproblemen zouden mede van invloed kunnen zijn³⁴. Bewijzen ontbreken evenwel, en in elk geval is het opvallend dat slechts bij enkele allochtone groepen deze klachten meer dan gemiddeld voorkomen.

Geconcludeerd kan worden dat de gezondheidssituatie van allochtonen slechts op bepaalde onderdelen afwijkt, dat de verschillen maar ten dele aan 'het allochtoon zijn' kunnen worden toegeschreven, en dat zij per groep vrij sterk uiteenlopen. Van zo omvangrijke en specifieke verschillen, dat zij een breed opgezet specifiek of zelfs een categoriaal beleid zouden rechtvaardigen, kan zeker niet gesproken worden. Het is zo bezien niet verwonderlijk dat het overheidsbeleid inzake gezondheid zich er de laatste jaren vooral op richt de toegankelijkheid van de algemene voorzieningen te vergroten. Hoewel kwantificeerbare gegevens ontbreken, bestaat vrij algemeen de indruk dat deze toegankelijkheid feitelijk te wensen overlaat. Het feit dat soms een bepaalde instantie meer dan gemiddeld wordt bezocht – hiervoor werd in dit verband de huisarts genoemd – is hiermee niet in strijd; integendeel, dit verschijnsel ondersteunt het idee dat deze, doordat de toegang tot andere hulpverleners problematisch is, ook benaderd wordt met klachten waarvoor hij of zij objectief gezien niet de eerst aangewezen deskundige is.

Als oorzaken van de beperkte toegankelijkheid worden hierbij enerzijds genoemd onbekendheid met de Nederlandse instellingen, taal- en andere communicatieproblemen en anderzijds beperkte kennis bij hulpverleners van de specifieke problemen van allochtonen en hun achtergronden. Ook kunnen bij de verschillende betrokkenen uiteenlopende ideeën over de vraag wat 'goede hulpverlening' precies is, een remmende rol spelen. Toegankelijkheid en (opvattingen over) kwaliteit van de hulpverlening zijn dus nauw met elkaar verbonden. Zoals terecht in de Minderhedennota werd gesteld, moet de rol van de rijksoverheid bij het aanbrengen van verbeteringen in het systeem van de gezondheidszorg vooral een voorwaardenscheppende zijn³⁵. De nota noemde als, inmiddels grotendeels gerealiseerde, maatregelen met name tolkhelp, cursussen en scholing voor hulpverleners en voorlichting aan leden van minderheidsgroepen. Bij deze laatste activiteit werd (en wordt) een belangrijke rol toegedacht aan het Bureau voorlichting gezondheidszorg buitenlanders, een landelijk opererende 'steunfunctie'. Als landelijke steunfuncties functioneren hiernaast het Overlegorgaan medische verzorging buitenlanders, dat als platform optreedt tussen rijk en particulier initiatief, en het Centrum Gezondheidszorg Vluchtelingen, dat zich bezighoudt met het verlenen en bevorderen van medische en psycho-sociale zorg³⁶. Niet alleen voor vluchtelingen zijn specifieke voorzieningen ter vergroting van de toegankelijkheid en kwaliteit getroffen. De Minderhedennota noemde als aandachtsterreinen in dit verband ook de psycho-sociale hulpverlening, de verslaafdenzorg en de tuberculosebestrijding³⁷. Een recente evaluatie van het WVC-beleid voegt hieraan onder

³³] GGD Rotterdam, *De zorg voor de gezondheid van migranten*; Rotterdam, 1986, blz. 9-11.

³⁴] Ibid.

³⁵] Minderhedennota; Tweede Kamer 1982/1983, 16 102, nr. 21, blz. 73.

³⁶] Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, *Evaluatie Welzijnsbeleid minderheden en vluchtelingen 1983-1988*; Rijswijk, 1988, blz. 9.

³⁷] Minderhedennota, op. cit., blz. 75-78.

meer toe voorlichting binnen het kruiswerk inzake zwangerschap, kraamzorg, voeding en jeugdgezondheidszorg³⁸.

Een opvallend aspect bij veel van de maatregelen is de tijdelijkheid en de beperkte omvang ervan. Voor een deel is dit toe te schrijven aan het feit dat het om een betrekkelijk nieuw terrein gaat; de ontwikkeling van later op ruimere schaal toe te passen methoden, kan dan het eerste doel zijn. Er is echter een aantal gebieden waar, wil men de groeiende specifieke problemen van allochtonen enigszins het hoofd bieden, beleidsintensivering onvermijdelijk lijkt. Dit geldt voor de, veelal cultuurgebonden, psycho-sociale problemen bij met name Turken en Marokkanen, en het geldt in nog sterkere mate voor het problematische druggebruik bij Surinaamse, Molukse, Antilliaanse en vooral Marokkaanse jongeren. Het feit dat de gezondheidszorg juist hier aan de oorzaken weinig kan veranderen doet hieraan niet af. Als bijzonder aandachtsterrein voor de iets verdere toekomst dient zich voorts de bejaardenzorg aan.

7.4.2 Welzijn

Op het terrein van het welzijn(sbeleid) speelt voor allochtonen, net als bij gezondheidszorg, het probleem van de toegankelijkheid een centrale rol. Bij het welzijn doet dit verschijnsel zich niet alleen voor bij de contacten tussen de individuele cliënt en hulpverleners. Ook bij de relatie tussen allochtone groepen en instanties kunnen zich toegankelijkheidsproblemen voordoen, in die zin dat de mate waarin zij aandacht voor hun specifieke moeilijkheden weten te krijgen nogal uiteen kan lopen. Verschillen in organisatiegraad, in kennis van de Nederlandse samenleving en dergelijke spelen hierbij een rol.

Wat betreft de organisatie van het beleid hebben zich de afgelopen jaren vrij ingrijpende veranderingen voorgedaan. Tot circa 1980 werd op dit terrein een op de verschillende doelgroepen gericht, categoriaal rijksbeleid gevoerd, waarmee andere bestuurslagen betrekkelijk weinig bemoeienis hadden. Via ministeriële circulaire en subsidieregelingen werd het optreden van in hoofdzaak particuliere instellingen bijgestuurd en (mede)gefinancierd.

Een aspect van de beleidswijzigingen dat speciaal allochtonen raakt is de 'categorialisering'. De categoriale welzijnsinstellingen, die zich tevoren vooral met eerstelijns hulpverlening bezighielden, dienden, aldus in het bijzonder de Minderhedennota, te worden omgevormd tot op bovenlokaal niveau opererende 'steunfuncties' (begeleiding, onderzoek, studie en ontwikkeling) ten behoeve van het algemene welzijnswerk. Voorts dienden zij zich te richten op pleitbezorging en voorlichting. De eerstelijns activiteiten zouden moeten verschuiven naar algemene instellingen, die door een facetbeleid beter voor allochtonen toegankelijk dienden te worden gemaakt.

Algemener is de decentralisatie van het welzijnsbeleid naar de gemeenten. Deze zou onder meer moeten leiden tot besluitvorming dichter bij de basis, hetgeen zou kunnen bijdragen tot een betere afstemming van het voorzieningenaanbod op de plaatselijke behoeften en van de geboden voorzieningen onderling. Vooruitlopend op de Welzijnswet, die sinds 1987 het kader biedt voor het nieuwe beleid, werd met ingang van 1 januari 1985 de Rijksbijdrageregeling Welzijn Minderheden (RWM) geïntroduceerd. In een periode van vier jaar zou onder meer door verlegging van de geldstromen naar gemeentebesturen de gemeentelijke betrokkenheid bij het welzijnswerk voor minderheden bevorderd moeten worden. Tenzij een evaluatie van de regeling tot een andere conclusie zou leiden, zou aansluitend ook voor minderheden het algemene systeem van de Welzijnswet de basis vormen.

³⁸] Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1988, op. cit., blz. 3.

Behalve voornoemde beleidswijzigingen zijn over de volle breedte van het welzijnswerk bezuinigingen doorgevoerd en zijn de accenten van het welzijnsbeleid verlegd van de sociaal-culturele sector naar de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt. De laatste verschuiving is met name ook merkbaar bij de 'steunfuncties nieuwe stijl' en bij het (categoriale) projectenbeleid dat door het ministerie van WVC wordt gevoerd³⁹. De evaluatie van de RWM heeft inmiddels plaatsgevonden⁴⁰. Hiernaast is onderzoek ingesteld naar de ombouw van de eerstelijns tot tweedelijns instellingen⁴¹, en is recent, zoals aangegeven, het welzijnsbeleid ook door het ministerie van WVC zelf geëvalueerd. Hieruit kan onder meer het volgende worden afgeleid.

Op gemeentelijk niveau is men, ondanks de centrale doelstelling, in vrij sterke mate een categoriaal beleid blijven voeren; het grootste deel van de gelden wordt besteed aan specifiek op minderheden gerichte activiteiten en voorzieningen. Hoewel het minderhedenbeleid steeds een hoge prioriteit heeft, is het budget niet altijd gehandhaafd. De algemene bezuinigingen, het feit dat de materiële bestedingsvrijheid door 'verworven rechten' van diverse groepen beperkt is, en een soms ongunstig uitwerkende andere verdeelsleutel in de RWM, worden hier als oorzaken genoemd. Mede hierom adviseerde de evaluatiecommissie in meerderheid om de gemeenten ook in de toekomst op enigerlei wijze te dwingen geld voor het welzijnswerk ten behoeve van allochtonen uit te trekken, zij het dat de invulling van het beleid vrij zou moeten zijn. Niettemin is de RWM na 1 januari 1989 niet verlengd en worden de vrijgekomen gelden thans 'ongeoormerkt' via de algemene uitkering uit het gemeentefonds verdeeld, als onderdeel van de 'verfijning minderheden'.

De omvorming van de categoriale instellingen tot (tweedelijns) steunfuncties zou goed zijn verlopen. Begeleiding, voorlichting en pleitbezorging blijken goed tot hun recht te komen. De ontwikkeling van speciaal op de doelgroep toegesneden methodieken ten behoeve van het eerstelijns werk en de samenwerking met de gemeenten laten echter nog te wensen over. Het ministerie van WVC noemt hiernaast als knelpunten onder meer een nog te beperkte deskundigheid, vooral als het gaat om het opzetten van specifieke activiteiten, en een tekort aan allochtone medewerkers⁴². Ten slotte blijkt het in een aantal gevallen moeilijk te zijn om de eerstelijns activiteiten af te stoten; alternatieven zijn (nog) niet steeds in voldoende mate voorhanden.

De toespitsing van het op het rijksniveau resterende instrumentarium – de steunfunctie-instellingen, het 'projectenbeleid' en het beleid gericht op landelijke organisaties – op het verkleinen van de kloof tussen de mogelijkheden van werkzoekenden en de eisen van de arbeidsmarkt zal worden gecontinueerd, zo blijkt uit de departementale beleidsevaluatie⁴³. Op het sociaal-culturele vlak zal men voorts inpassing in de samenleving en meer algemeen de relatie tussen Nederlanders en allochtonen als bijzondere aandachtspunten handhaven⁴⁴.

Voor een definitieve beoordeling van de koerswijzigingen die de afgelopen jaren zijn ingezet is het nog te vroeg. Wel blijkt zich een aantal knelpunten voor te doen, waarvan het bestaan overigens mede voortvloeit uit het feit dat het hier gaat om een terrein dat in beweging is.

³⁹] Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Welzijnsinstellingen voor minderheden*; 's-Gravenhage, mei 1988. Research en Beleid; *De doeltreffendheid van steunfunctie-instellingen*, april 1988.

⁴⁰] M. de Rooi e.a., *Evaluatie Rijksregeling Welzijn Minderheden*, Eindverslag; Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk, 1988.

⁴¹] *Ibid.*, blz. 129.

⁴²] Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 1988, op. cit., blz. 2-4.

⁴³] *Ibid.*, blz. 18-19.

⁴⁴] *Ibid.*

Dit laatste geldt zeker voor het gegeven dat het verdwijnen van categoriale eerstelijns voorzieningen niet steeds gepaard is gegaan met de invoering van een adequaat alternatief. Dat dit zo is, kan blijken uit het beroep dat in dit opzicht ook nu nog op de steunfuncties wordt gedaan; het vooral gemeentelijke facetbeleid, dat door specifieke maatregelen het categoriale in het algemene beleid zou moeten integreren, is op een aantal deelterreinen nog onvoldoende van de grond gekomen.

De invloed van de rijksoverheid, aan welke de WRR adviseert, is door de decentralisatie waarvoor gekozen is beperkt. De vraag rijst of op een aantal gebieden waar zich bijzondere problemen voordoen – bijvoorbeeld bij de opvang van jongere verslaafden en van weggelopen vrouwen – niet toch enig stimulerend optreden gewenst is. De introductie, eventueel voor bepaalde onderdelen, van een doeluitkering zou hier effectief kunnen zijn. Als deze op het decentralisatiestreven zou afstuiten, kan gedacht worden aan artikel 14 van de Welzijnswet dat het stimuleren van specifieke voorzieningen mogelijk maakt door voor ten hoogste vier jaar een bijzondere uitkering te verstrekken. Een systeem van outputfinanciering, waarvoor de wet de ruimte biedt, verdient hierbij aanbeveling.

Ook de steunfuncties zijn nog in beweging. Niettemin zijn er nu reeds aanwijzingen dat belangrijke onderdelen van hun takenpakket een breder draagvlak vereisen dan zij thans bezitten. Dit lijkt het geval bij de ontwikkeling van methoden die de deskundigheid in de eerste lijn moeten bevorderen. Verder zal hun nieuwe taak inzake de verbetering van de aansluiting tussen allochtonen en arbeidsmarkt beter tot zijn recht komen, naarmate de achterban breder en de eigen kennis van zaken groter is. Beide aspecten wijzen in de richting van concentratie van de instellingen per gebied, niet landelijk naar doelgroep. Ook bij het ministerie van WVC wordt reeds in deze richting gedacht ⁴⁵. De grotere zelfstandigheid van de instellingen, die uit zo'n ingreep vrijwel automatisch zal voortvloeien, zou ook hier door outputfinanciering – hier vindt nog steeds subsidiëring van rijkswegen plaats – enigszins bijgestuurd kunnen worden.

⁴⁵] Ibid.

Zakenregister

Achterstand(en)(s) 16, 18-19, par. 1.3.3, 29, 40, 50, 62, **78-80**, 84, 93, 119-120, 136, 141, 145

- beleid 79
- bestrijding 19, 80
- gebiedenbeleid, zie onder: Probleemcumulatiegebiedenbeleid

Achterstellingsbeleid 79-80

Actieprogramma('s) minderhedenbeleid 53, 94, 192

Advies werkgelegenheid etnische minderheden (SER) 110, 113, 137

Alfabetisering 43-45, 56, 167, 179

Allochtonen(n), passim (zie in het bijzonder: par. 1.2.1 en 2.1.1)

- beleid 15, **25-26**, 29, 47, 50, **52-55**, 57, 73, 81, 83, 87
- Raad voor het 55
- groep(en), passim

Arbeid(s)

- bemiddeling 25, 115, **126**
- bureau, zie onder: Gewestelijk Arbeidsbureau (GAB)
- (im)migranten/-atie 26-28, 74, 85, **87-88**, 91
- mobiliteit 74
- ongeschoolde 135
- participatie, zie onder: Participatie
- zwarte 122-123

Arbeidsmarkt 16, 21-22 par. 1.4.2.1-1.4.2.3, 58, 65, 78, 83-86, 89, hfd. 4 passim, 139-140, 143-144, 147, 165, 172, **177-180**, 192, 196-197

- activerend -beleid **33-35**, 43, **124**, **129**, 178
- beleid **33-35**, 102, **127**, **129**, 132, 178
- instrumentarium 33, 58, 126
- zwarte 122-124

Arbeidsomstandighedenwet 123

Arbeidsvoorziening(s) **33-35**, 46, 53-54, 56-57, 73, 81, 113, par. 4.6-4.9, **172-174**, **178-180**

- beleid 18, 34, 56, par. 4.6 en 4.7, 180
- instrumenten 33, 127
- organisatie 34, 56, **130**, **169-175** (zie ook: CBA en RBA)
- wet(voorstel) 172

Aruba/Arubanen 68, 70/67, 76-78, 102, 107, 126, 141-144, 147

Asiel 28, **90-91**

- aanvraag/verzoek 28, 72, 90
- procedure(s) 28, 90-91
- verlening 91
- zoeker(s) 26, 28, 44, 55, 71-72, 85-86, **90-91**, 99, 184

Assimilatie 24, 63

Baan/banen

- garantie 46, 175, 179-180
- 1000-banenplan voor Molukkers, 37, 113, 115

Basiseducatie 43-47, 54, 56, 131-132, 136, **166-168**, 171-174, 176-180

- plicht 43-47, 54, 58, 178

Basisremigratiesubsidieregeling 1985 31, **99-102**

Basisvorming 41-42, **139-140**

Bedrijfsopleidingen 45, 166, **169-170**, 175, 179

Belangenbehartiging(s)organisaties 51-52, 115

Beleidsnotitie Remigratie 99

Beroepenoriëntatie 43, 167

Beroeps

- bevolking 20-21, 32-33, 37, 59, 76-77, **par. 4.1**, 135, 140, 165, 170, 177
- ervaring 120
- onderwijs 116, 125, 139-142, 144, **166**
 - cursorisch **172-174**
- opleiding 43, 45, 123, 165, 169, 171, 177, 179
- oriëntatie 125, **171**

Bevolkings

- prognose **73-75**, 111
- register **25**, 29, 54, 68, 73

Burgerschap 58

Buurthuiswerk 52, 168

Bijdrageregeling Vakopleiding Jeugdigen (BVJ) 125, 132

Categor(i)aal (beleid) 79, 133, 194-196

Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) 34-35, 37, 46, 54, 56, 59, 122, **par. 4.7**, **136**, 172-175

Centrum voor (Administratieve) Vakopleiding Volwassenen (C(A)VV) 125-127, **171-172**, 174-175

Centrum voor Beroepseducatie (CBE) **180-181**

Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening (CBB) 56, 81, 125, 132, **171**, 174-175

Coloured Holland 115

Concentratie (van allochtonen)

- in de (grote) steden **53-54**, 62, 75-76, 187
- scholen 41, 146, **153-155**
- wijken 47, 155, 184

Contract compliance 37-38, 113, **134-135**

Criminaliteit 16, 20-21, 29, 48, 92, 129, **189, 191**

Cultuurbeleid 23, 25, **49-52**, 64, 69, 83

Culturele

- identiteit 50-51, 63-64
- verscheidenheid/pluriformiteit 24, 49, 64

Cursussen Jeugdige Werklozen (CJW) 125

Dag-/avondonderwijs, zie onder: Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs

Decategorialisering **80-81**

Decentralisatie 81, 130, 132, 136, 176, 178, 195, 197

Deelname, zie onder: Participatie

Delict(en) 190-191

Delinquent(en)/-ie 189-192

Demografie 65 (par. 2.2)

Dienstplicht 95

Discriminatie 17, 35, 48, **63-65**, 77, 79, **112, 114**, 134, 136-137, 161-162, 175, 178, 192

- anti -code 134

- verbod 30, 95

Discriminerende bepalingen 30, 94

Docentenopleidingen 40, 151

Doorstromingsadvies 142, 146, 152

Emancipatie 37, **79-80**, 165

Emigratiecommissie (SER) 31, 102, 104

Employment Equity Act **36-37**, 138

Ethnic monitoring 53

Etnisch(e)

- culturele positie 50, **63-65**
- groep(en) **62-65**, 77-78, 108, 115, 141-144, 146-147, 161
- minderheden 19, 38, 61, 98, 133, 143-144, 149, 157
- pluriformiteit 23

Europese Gemeenschap (EG) 20-21, 26-27, 29, 33, 38-39, 66, 68-69, 74, **par. 3.2**, 97, 100, 105-106, 120

- lidstaten van de 26-27, 29, 66, 68, 85-88, 91-92, 98, 159

Europese integratie 29, 83, **91-92**

Evenredigheid(s)

- deelname naar 18, 36-37, **79**, 113, 134
- formules 35, 41
- norm 81, 170
- toets 126

(Experimentele) Remigratieregeling (1985) 31, 99-103

Facetbeleid 195, 197

Faciliteitenwet Molukkers 30, 94-95

Fraudebestrijding 92

Gelijk(e)

- behandeling 30, 79, 85, 88, **94-96**
- berechting 94
- kansen 58, **121**, 137
- kansenwerkgever 38
- stelling, formele 64

Gemeentefonds 54, 81, 196

Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) 44, 46, 179, 181-182

Gettovorming 185

Gewestelijk Arbeidsbureau (GAB) 35, 44, 46, 81, 114, **124-126**

Gewichtenregeling 57, 158

Gezinshereniging 20, 26-28, **70**, **72-74**, 84, 86, **89-90**, 92, 103, 191

Gezinsvorming 16, 89-90

Gezondheid(s)

- situatie/-toestand 193-194
- zorg 32, 37, 48, 79, 83, 132, 183, **193-195**

Godsdienst(en) 44, **50-51**, 80

- onderwijs **50-51**, 160

Grens/grenzen

- binnen- (EG) 29, 89, 91-92
- buiten- (EG) 92
- controle 91-92

Grote steden 19, 21, **75-76**, 110, 112, 115-117, 136, 154, 167, 173, 184

Harmonisatie (van wetgeving/beleid) 29, 83, 92

Heroriënteringsgesprekken 46, 167, 180-181

Huisvesting(s) 17, 79, 83, 86, 90, 177, **183-185**, 187-188

- situatie (woonsituatie) 47, 151, 183, 185, 187, 189

Hulpverlening 48-49, **192-195**

- eerstelijns 48-49, 81, 195
- psycho-sociale 194

Humanitaire aard, dringende overwegingen/klemmende redenen van 27, 31, 85-86, 89-90, 103

Huursubsidie, individuele 186

Identificatieplicht 29, **92-93**

Illegaal/-ale

- (im)migrant(en)/-atie 68, 89, 92-93
- verblijf 89

Immigratie, zie onder: Migratie

Ingezetene(n)

- van EG-lidstaten 26, 87-88
- van Nederland 15, 21, 25, 65, 70, 79, 88-89, 93, 139
- schap 26-27

Inspraakorgaan Turken in Nederland 103

Inspraakorgaan Welzijn Molukkers 115

Instructietaal 148-149

Integratie hfd. I passim, 61, 63, 84, 87, 89, 91, 93, 100, 102, 165-166, 176, 191-192

- beleid 25-27, par. 1.4.2, 50, 52, 58, 62-63, 65, 69, 83-85, 89, 165
- kansen/-mogelijkheden/-perspectief, 27, 30, 55, 58, 65, 87-89, 95
- structurele dimensie van 63

Interetnische contacten/-relaties 24, 64-65

Interne (Europese) markt, totstandkoming/voltooiing van de '1992' 20, 26-27, 74, 83, 87-89, 100

Intra-etnische contacten/-relaties 63-64

Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie (IKVE) (voorstel) 131, 166, 168, 172-174

Jeugdonthoofdingbanen (JOB) 125-126

Jeugdwerkgarantieplan (JWG) 125

Justitiële jeugdbescherming 192

Jongeren, allochtone 45, 48, 63-64, 108, 132, 150, 189-192

Kaderregeling Scholing (KRS) 45, 125-127, 171, 179

Kiesrecht 30, 79-80, 94-95

Kinderbijslag 32, 99, 103

Kinderopvang 32, 40, 56, 148

Krijgsmacht 37, 50

Landelijk Advies en Overleg Minderheden (LAO) 51-52, 80

Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 59

Leerlingwezen/-stelsel 56, 125, 131-132, 166, 169-170, 172-175, 181

Leerplicht 40, 44, 139

- ige(n) 39, 44-45, 56-57, 141, 157, 168

Leerrecht 43-45, 47, 54, 56, 58, 178

Legitimatieplicht 29, 93

Loonkostensubsidie 125, 133

Loonsuppletierregeling WW en WWV (LSR) 125-127

Maatregel Langdurig Werklozen (MLW) 125, 131

Maatregel ter Ondersteuning Arbeidsinpassing (MOA) 125-127, 131

Maatwerk, zie onder: Scholing

Marokkanen 30, 66, 69-72, 74, 76-78, 89, 96, 99-100, 105-109, 115, 117-118, 126, 133-134, 139-147, 149-152, 154-155, 167, 184-187, 189-191, 193, 195

Marokko 20, 67, 69, 71-72, 97-101, 116, 118, 147

Media 51, 59, 80, 113

Meerjarenkader 1989-1992 + Landelijk Beleidskader 1989 (MLB) 33, 128, 131, 174

Memorandum inzake het minderhedenbeleid in de jaren '90 124

Memorandumgemeenten 53

Midden- en kleinbedrijf 38-39, 120, 122

- MKB-beleid 120-121

Migrant(en) 16, 18-21, 26, 31, 43-44, par. 2.1 en 2.2, 85, 88, 103, 150

- beleid 80

Migratie, passim (zie in het bijzonder: hfd. 2 en par. 3.1 en 3.2)

- beleid 83-84
- ‘bruggen’ 20, 72, 74
- saldo 69-70, 73, 87, 96
- patroon, 70

Minderhedenbeleid passim (zie in het bijzonder: par. 1.2.2 en 2.4)

Minderhedennota 18, 30, 62, 78-79, 83, 93-94, 98, 194-195

Moedertaal, zie onder: Taal

Molukkers 67-69, 75, 79, 106-109, 126-127, 133, 135, 140, 142-143, 147

Multi-etnische/-culturele samenleving 19, 23-24, 41-42, 160-161, 189

Nationaliteit 25, 29, 72, 88-89, 94, **97-98**, 99, 145, 152

- dubbele 96, 98
- Nederlandse 25, 29-31, 61-62, 65-66, 68-70, 83-84, 93, 95-96, 102, 113, 117, 142
- van een EG-lidstaat 26, 68, 86

Naturalisatie 29-31, 83, **93-98**

- bedrag 97
- beleid 94, 96
- procedure 80

Nederlanderschap 30, 84, 94-98, 102

Nederlands(e)

- als tweede taal 40, 43, 45, 54, **149**, 167, 179
- belangen, wezenlijke 27, 85-86, 88
- functioneel 44-45, 47, 169, **177**, 179
- taal, passim (zie in het bijzonder: par. 1.4.2.2 en 1.4.2.3, 96, par. 5.3.1, 179)

Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) 54, 104

Nederlandse Antillen/Antillianen 68, 70, 99/67, 69, 76-78, 102, 105-110, 115, 117, 126, 139-144, 147, 167, 184-187

Neveninstromers, zie: Zij-instromers

Nota Herstructurering van het migratiebestel 102

Nota Volkshuisvesting in de jaren Negentig 47

Nota Voortzetting Remigratiebeleid 100

Notitie Identificatieplicht 93

Onderdompelingsmodel 149

Onderinstromers 39-40, 57, 145-146

Ondernemer(s)

- allochtone 38-39, **116-122**
- onderwijs/-opleidingen 38, 121
- schap, 38-39, 102, 116, 119-121, 188

Onderwijs, passim (zie in het bijzonder: par. 1.4.2.2 en 2.3, hfd. 5 passim)

- basis- 7, 39-41, 43-44, 51, 78, 107, 141-143, 147-149, 153-154, 156, 158-159, 165-166, 169
- beroeps-, zie onder: Beroeps
- bijzonder/bijzondere scholen 41, **154**
- godsdienst-, zie onder: Godsdienst
- in eigen taal en cultuur (OETC) 18, 42, 51, **158-163**
- intercultureel 42, 156, 159, **161-162**
- ondernemers-, zie onder: Ondernemer(s)
- openbaar 51, 154
- opvang- 39, 57, **156**, 162
- participatie, zie onder: Participatie
- voorrangbeleid 40, 81, **157-158**, 163

Opvang

- en taalklassen 40
- onderwijs, zie onder: Onderwijs

Outputfinanciering 24, 34, 40-41, 49, 52, 59, 133, 159, 180, 197

Participatie(deelname)

- arbeids- 20-21, 32-36, 47, 55, 59, 115, 131, 136, 138, 165
- graad 16, 74, 105
- maatschappelijke 22-23, 25, 59, 63, 79-80
- onderwijs- 15, 34, 41, 78, 139-142, 145, 147, 149, 160
- aan vormen van volwasseneneducatie 44, 56, 166-167, 169-171, 180

Personencontrole 29, 89, 91-92

Plaatsingsbevorderende maatregelen 125, 131, 136

Politie 37, 48, 133, 189-192

Positieve actie(s) 37, 54, 134, 137-138

Primaire beroepsgerichte volwasseneneducatie (PBVE) 46, 125, 131-132, 168, 171, 179-181

Probleemcumulatiegebiedenbeleid 47-48, 54, 81-82

Projectenbeleid 195-196

Randgroepjongeren 189, 191-192

Rechtshandhaving 191

Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA) 37, 46, 54, 127-132, 173-175, 180

Regionaal Educatief Overleg (REO) 173-175

Regionaal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (RIMK) 120

Registratie 73, 82, 122, 188, 190-191, 193

- van (de) etnische herkomst 18, 24-25, 183

Remigratie 31-32, 53, 98-104

- beleid 31, 84, 98, 101

- cijfers 70

Rijksregeling basiseducatie 167-168, 174

Rijksregeling welzijn minderheden (RWM) 54, 81, 195-196

Schakel

- (ende)programma's 121, 125, 168, 170-172, 177

- klas(sen), internationale 156

- (voorzien)ing (naar werk of andere opleiding) 43, 169, 171, 174, 178, 181

Schengen-akkoord 29, 91

Scholenregeling 157-158

Scholing(s) 21, 27, par. 1.4.2.1 en 1.4.2.3, 53, 58, 77, 82, 88, 102, 125, par. 4.7-4.9, 139, hfd 6 passim

- activerend-beleid 43, 45-46, 56, 178, 181

- beleid 175, 181

- maatregelen 125

- maatwerk 43, 45-46, 56, 82, 180, 182

- plicht 43

- trajecten 46, 56, 175-177, 180-182

School

- basis- 39, 141

- bijzondere, zie onder: Onderwijs

- 'de effectieve-' 153

- verzuim 141

- voortijdige -verlaters 46, 107, 165

Segregatie(processen) 17, 58, 153-155, 184-185

Sociale stijging 119

Socialisatie, primaire 148

Sollicitatievaardigheid 114

Specifiek beleid 15, 22-23, 24, 32, 35, 47, 55, 132

Stadsvernieuwing 187

START 124, 126-127

Steunfunctie(instellingen) 35, 45, 52, 55, 133, 194, 196

Suriname 20, 66, 68-69, 97-101, 117-118

Surinamers 31, 67-69, 76-78, 97, 102, 105-110, 115, 117-119, 126, 133, 140-144, 146-147, 167, 184-187, 189-191, 193

Taal (zie ook onder Nederlands(e))

- achterstand 39-40, 57
- vaardigheid 18, 43, 116, 139, 165, 167
- moeder- 40, 148-149, 159-160

Terugkeer, zie onder: Remigratie

Terugkeeroptie 31, 55, **103-104**

Tewerkstellingsvergunning 27, 72-74, **88**, 92

Toegang (vreemdelingenbeleid) 91-92, 103

Toegankelijk(heid) 24, 36-39, 58, **79**, 113, 121, 136, 138, 192-195

Toelating(s) (vreemdelingenbeleid)

- beleid 15, 20, 26-28, **83-85**, **87**, **90**, 94, 98, 104
- criteria/gronden 29, **85-86**

Toetredingsdrempels 25, 35, 50-51, 64, 119, 124

Transitiemodel 149

Tripartisering (van de arbeidsvoorziening) 33-35, 46, 81, 113, 124, **par. 4.7**, 136

Turken 30, 66, 69-72, 74, 76-78, 89, 96, 99-100, 104-109, 115, 117-118, 126, 133-134, 139-147, 149, 151-152, 154-155, 184-187, 189-191, 193, 195

Turkije 20, 66, 69-72, 97, 99-104, 117-119, 147, 159

Uitzetting(sbeleid) 25, 30, 93

Verblijf(s)

- duur 16, 23, 88, 146-148
- gronden 91
- recht 29-30, 85, 88, **94-95**
- titel 84, 90, 103, 113
- vergunning, zie onder: Vergunning

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen 86

Verdrag van Straatsburg (betr. beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit) 31, 96, 98

Vergunning

- tot verblijf 28, 72-73, **86**, 88, 90-91, 177
- tot vestiging **88**

Verslaafden(zorg) 189, 194

Vestiging(s)

- patroon **75-76**, 183-185, 187
- vergunning (Vestigingswet Bedrijven) 120-121
- vergunning (Vreemdelingenwet), zie onder: Vergunning

Vestigingswet Bedrijven 1954 38-39, **120-122**

Vluchtelingen 26, 28, 67, 71, 77, 79, **85-87**, **90-91**, 98-101, 184, 194

- politieke 85
- uitgenodigde 28, 87, 91
- verdrag, zie onder: Verdrag

Volkshuisvesting(sbeleid) 15, 47, 183, **187-189**

Volwasseneneducatie 22, 43, 45, 47, 55, 125, 131, 135-136, hfd. 6 passim

Voorkeursbehandeling 113, 137

Vooropleiding Vestigingsdiploma's Anderstaligen (VVA) 120-122

Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO) 166, **169**, 172-174

Vormings(-en ontwikkelings)werk **168-171**, 177

- plaatselijk **168**, 174, 177
- in internaatsverband 168, 177
- voor jeugdigen 168, 177

Vreemdelingen, 15, 18, par. 1.4.1, 48, par. 2.1 en 2.2, 80, hfd. 3 passim, 123

- beleid 25-26, 29, 52, 54, 62, hfd. 3
- dienst(en) 29, 54, 73
- recht 31, 87, 95, 103
- toezicht 29, 92-93

Vreemdelingenwet, 29, 86, 91-92

- voorstel voor een nieuwe 30, 88, 91, 94, 97, 103

Vruchtbaarheidcijfer 69-70, 73

Welzijn(s) 48, 54, 67, 79, 82, 115, 157, 183, 193, 195-197

- beleid 18, 48-49, 81, 115, 195-196
- werk 48, 51, 81, 133, 157, 196

Welzijnswet 49, 173, 195, 197

Werkervaringsplaats(en) 33, 35, 43, 46, 56, 58-59, 114, 125, 131-133, 135-136, 180

Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) 125-127, 131, 133

Werkloosheid(s) 15, 17-18, 20, 33, 35, 46, 76-77, 99, 105-110, 112-116, 120, 124, 127, 129-133, 171, 176-177

- langdurige 46, 100, 131, 181
- risico 144-145

Werving(s) 33-34, 113

- beleid 78
- landen 79, 98, 105

Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) 27, 88-89

Wet bevordering arbeidskansen (aanbeveling) 41, 55, 59, 138

Wet gelijke behandeling vreemdelingen (aanbeveling) 30, 94-98

Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) 173

Wet op de ondernemingsraden 36

Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO) 131, 172-173

Wet op het Nederlandschap (WoN) 30, 80, 96-98

Wet-Vermeend/Moor 35, 125-126, 131-132

Woningbehoefte-onderzoek (WBO) 1985/1986 184-187

Woning(en) 183-189

- corporatie 185-186
- gemeente 185
- huur 185-187
- kwaliteit 185
- markt 184-186
- toewijzing/-verdeling 184, 187-188

Woonlandbeginsel 17, 32, 102-103

Woonlasten 186

Woonsituatie, zie onder: Huisvestings situatie

Woonwagengewoners 62, 67, 79

Zelfidentificatie 25

Zelforganisatie 49-50

Ziektegedrag 193

Zigeuners 62, 67-68, 79

Zij-instromers 40, 57, 145-146, 149

Bijlage

Tekst van de adviesaanvraag 'Etnische Minderheden' van 1 oktober 1987

Op 9 mei 1979 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport 'Etnische Minderheden' aan het Kabinet aangeboden. Dit rapport heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het geëördineerde minderhedenbeleid.

In 1983 verscheen na een uitgebreide inspraak- en overlegprocedure de Minderhedennota waarin het minderhedenbeleid op een breed terrein werd vormgegeven. Sindsdien is aan de hand van jaarlijkse Actieprogramma's het beleid verder ontwikkeld en uitgekristalliseerd.

Nu, vier jaar na de Minderhedennota zijn vrijwel alle maatregelen die werden aangekondigd in uitvoering genomen. In het Actieprogramma 1988, dat binnenkort verschijnt, is daarom een – voorlopige – balans gemaakt van de vooruitgang in het minderhedenbeleid.

Kort samengevat komt deze balans er op neer dat op een aantal, voornamelijk immateriële punten in de afgelopen jaren behoorlijke vooruitgang is geboekt. Op die terreinen evenwel, die in de Minderhedennota het meeste gewicht werd verleend – wonen, weten en werken – is ondanks de geleverde inspanningen te weinig vooruitgang geboekt.

In deze ontwikkelingen wil het Kabinet niet berusten. Daarom is onder meer een beleidsplan 'Werkgelegenheid voor Etnische minderheden bij de Rijksoverheid' ontwikkeld.

Ook heeft het Kabinet over de mogelijkheden de werkgelegenheid van minderheden te bevorderen onder meer via positieve actie, advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad. Naar verwachting zal dit advies eind september worden uitgebracht.

Gaarne wend ik mij thans tot u.

Het Kabinet acht het wenselijk om bij het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1990 enkele strategische keuzen met betrekking tot de toekomst van het regeringsbeleid inzake etnische minderheden te maken.

Het Kabinet betwijfelt of de aanpak die kenmerkend was voor het beleid uit de Minderhedennota van 1983, op de huidige wijze moet worden voortgezet nu zich nog steeds ernstige problemen voordoen op het terrein van het onderwijs, de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, op om-, her- en bijscholing, op het terrein van de werkloosheidsbestrijding en werkgelegenheidsbevordering en voor met name de Mediterrane groepen, op het terrein van de huisvesting.

Ik verzoek u daarom, om op basis van een globale toekomstverkenning, het Kabinet van advies te dienen over de prioriteiten in het toekomstige beleid van de rijksoverheid.

Met behoud van het uitgangspunt dat leden van etnische minderheden van algemene voorzieningen en diensten gebruik dienen te kunnen maken verzoek ik u tevens aan te geven of, en zo ja hoe, de bestaande instrumenten zouden moeten worden gewijzigd of anders ingezet, dan wel welke nieuwe instrumenten moeten worden ontworpen om op die terreinen aanzienlijk betere resultaten te bereiken. Daarbij ware ook aandacht te besteden aan het remigratiebeleid.

Ik ga er van uit dat de WRR, evenals in 1979, toen het rapport 'Etnische Minderheden' verscheen, er in zal slagen om creatieve en praktische suggesties voor de beleidsontwikkeling te formuleren.

Het Kabinet is voornemens, ervan uitgaande dat het WRR-advies in het najaar van 1988 beschikbaar komt, in het Actieprogramma Minderhedenbeleid 1990 inzicht te bieden op de hoofdlijnen van het beleid jegens minderheden.

De minister-president,

De minister van Algemene Zaken,

Drs. R.F. M. Lubbers

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn
(1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek
Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor
Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en
enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

- In de derde raadsperiode:
- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag van de derde Raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

In de vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

* Uitverkocht

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland -- Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

In de tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

In de derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

In de vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)

* Uitverkocht

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911.