Retoriek en realiteit van het integratiebeleid

maart 1999

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

Inleiding 11

1. Participatie in de multiculturele samenleving 13
1.1 Multiculturaliteit 13
1.2 Maatschappelijke participatie 17
1.3 Conclusie 19

2. Aspecten van integratiebeleid 21
2.1 Culturele diversiteit 21
2.2 Economische zelfstandigheid 23
2.3 Burgerschap 25
2.4 Conclusie 27

3. Integratiebeleid en de rol van het openbaar bestuur 29
3.1 Gestructureerde samenwerking 30
3.2 Decentralisatie 32
3.3 Naar meer participatie 33

4. Conclusies en aanbevelingen 35

Literatuurlijst 40

Bijlage I
Adviesaanvraag

Bijlage II
Overzicht van uitgebrachte adviezen

Bijlage III
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Bijlage IV
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorwoord

Met het onderhavige advies hoopt de Raad voor het openbaar bestuur een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomst van het Integratiebeleid. Er zit veel spanning op dit onderwerp. Niet zo zeer vanwege de hoge mate van politieke gevoeligheid, als wel vanwege de actuele nood in vele achterstandswijken in ons land en de wetenschap dat de oorzaken van deze nood niet op heel korte termijn zijn op te lossen, gelet op de doorgaans lange termijn van integratieprocessen.
Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad, bestaande uit:
- prof. dr H.B. Entzinger (voorzitter)
- mw. mr. W.L. Gillis-Burleson
- mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- prof. mr P.F. van der Heijden
- prof dr H.G. Sol.
- dr. B. Tholen (secretaris tot oktober 1998)
- drs. M.P.H. van Haeften (secretaris vanaf november 1998).

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de werkgroep met vele betrokkenen en deskundigen gesproken. De dank voor het meedenken gaat naar hen uit. Uiteraard berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies geheel bij de Raad.

Den Haag, maart 1999

Rov

Samenvatting

Op 28 april 1998 vroeg de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken de Rob hem te adviseren over de vraag hoe, gegeven de culturele en etnische diversiteit in de samenleving, de participatie van de minderheidsgroepen in alle geledingen van de maatschappij beter kan worden bevorderd. De minister spitst zijn vraagstelling toe op de vraag hoe processen van multiculturaliteit, cultuur, etniciteit en godsdienst meer dan tot dusver kunnen bijdragen aan een op participatie gericht beleid en vraagt of er ook nog andere terreinen zijn waarop meer dan tot dusverre de aandacht zou moeten worden gericht. Voorts vraagt hij of, en zo ja, hoe met behulp van een betere bestuurlijke samenwerking sneller tot resultaten kan worden gekomen, en hoe die resultaten beter in beeld kunnen worden gebracht.

In zijn antwoord op deze adviesaanvraag houdt de Raad allereerst twee centrale noties uit het integratiebeleid tegen het licht. Het betreft de notie van *multiculturaliteit* en die van *participatiebevordering.* De Raad vraagt zich af of deze twee noties zich in de realiteit wel zo gemakkelijk laten combineren als in de gangbare beleidsretoriek. Immers, het effectief bevorderen van de maatschappelijke participatie door de overheid vraagt om een tamelijk complex en diep in het leven van de burger ingrijpend stelsel van wet- en regelgeving, waarvan men zich moet afvragen of het wel voldoende ruimte laat voor de variëteit aan waarden, gedragsregels en gedragingen die het concept van multiculturaliteit veronderstelt. De ingrijpende politiek-bestuurlijke wijzigingen die zich in de afgelopen vijftien jaar in Nederland hebben voorgedaan, hebben deze vraag alleen nog maar acuter gemaakt.

Het overheidsbeleid heeft lange tijd de neiging gehad minderheden in hun cultuur te bevestigen. Nederland werd gedefinieerd als een multiculturele samenleving, en deze vaststelling riep maar weinig discussie op. Pas de laatste tijd is het besef gegroeid dat multiculturaliteit binnen één samenleving grenzen kent. In dit advies verkent de Raad deze grenzen. Hij onderscheidt hierbij vijf vormen met een telkens oplopende mate van institutionalisering van multiculturaliteit. In de meest beperkte vorm wordt multiculturaliteit uitsluitend in de privé-sfeer geaccepteerd, in de meest vergaande vorm is sprake van zelfbestuur van minderheidsgroepen. Nederland bevindt zich ergens halverwege dit continuüm en het is onwaarschijnlijk dat hierin verandering zal komen. Dit betekent dat er de facto duidelijke grenzen zijn aan de mate waarin minderheidsculturen - die op zichzelf ook niet onveranderlijk zijn - kunnen worden geaccepteerd, zeker in de publieke sfeer. In een politiek-liberale samenleving als de Nederlandse kunnen hieromtrent geen te hoge verwachtingen worden gewekt.

Met het terugdringen van de verzorgingsstaat is het instrumentarium waarmee participatie kan worden bevorderd gedeeltelijk van publieke in private handen overgegaan. De roep om zelfredzaamheid en eigen initiatief van burgers is

toegenomen, maar zijn de allochtonen hiervoor wel voldoende toegerust en zijn de toegangsdrempels voor velen niet te hoog? De werkloosheid onder hen is immers nog altijd groot, de onderwijsparticipatie is vaak teleurstellend en de criminaliteit is hier en daar alarmerend. Dit alles klemt te meer als men zich realiseert dat Nederlandse instituties over het algemeen - begrijpelijkerwijze - zijn georganiseerd op basis van het dominante patroon van waarden en gedragsnormen. Het Nederlandse maatschappelijk bestel is mede hierom voor allochtonen soms moeilijk te doorgronden en moeilijk toegankelijk. De meeste autochtone Nederlanders zijn zich hiervan onvoldoende bewust.

De Raad acht het van belang dat hierin verbetering komt. Daarbij mogen inspanningen worden gevraagd van zowel autochtonen als allochtonen. Het recent van de grond gekomen inburgeringbeleid beoogt de nieuwkomers van meet af aan enigermate vertrouwd te maken met de Nederlandse taal en de samenleving. Maar er moet ook een zekere verbondenheid met die samenleving groeien. Dat kan echter alleen als ook sprake is van acceptatie aan autochtone zijde. Overheden, instellingen en burgers dienen een grotere mate van gevoeligheid te ontwikkelen voor de kansen en de uitdagingen van het dagelijks leven in de heterogeniteit van de tegenwoordige samenleving. Zolang die gevoeligheid tekort schiet, zal het moeilijk zijn een brug te slaan. Sensibilisering voor cultuurverschillen verdient over het algemeen de voorkeur boven institutionalisering van die verschillen, zoals in het verleden wel werd nagestreefd.

Wie een dergelijke gevoeligheid toont, mag zelf de ander ook vragen om respect, en mag ook vragen om eerbiediging van de basisregels van de samenleving. Wederzijdse acceptatie is en blijft de kern van de multiculturele samenleving. Daarnaast moet men zich telkens afvragen of regels niet nodeloos complex zijn en of met het oog op specifieke behoeften van minderheidsgroepen niet wat meer flexibiliteit in beleid en regeltoepassing mogelijk is. In het advies worden onder meer het ouderenbeleid en het beleid terzake van het zelfstandig ondernemerschap als voorbeelden genoemd. Van een dergelijke flexibiliteit profiteren zowel autochtoon als allochtoon.

In het laatste hoofdstuk van het advies wordt vooral stilgestaan bij een aantal recente *bestuurlijke veranderingen* in Nederland en hun effecten voor het integratiebeleid. De verzakelijking van het functioneren van de overheid leidt er soms toe dat cliënten die extra inspanning van een overheidsdienst vragen onvoldoende aandacht krijgen en kan samenwerking tussen overheidsdiensten ontmoedigen. Van beide ontwikkelingen kunnen allochtonen relatief snel de dupe worden. De Raad pleit voor meer aandacht voor deze onbedoelde neveneffecten, bijvoorbeeld door het stellen van premies op samenwerking, door meer onderlinge informatie-uitwisseling en door het formuleren van concrete doelstellingen, ook ten aanzien van het integratiebeleid.

Zeker nu belangrijke onderdelen van het integratiebeleid zijn gedecentraliseerd, is het van belang dat de samenhang en het structurele karakter van dit beleid voldoende gewaarborgd blijven. Op lokaal niveau bestaat nogal eens de neiging projecten te stoppen na het aflopen van rijkssteun. Hierover dienen betere en controleerbare afspraken te worden gemaakt tussen gemeenten en rijk. De Raad acht het in dit verband een goede zaak dat het integratiebeleid en het Grote Stedenbeleid nu op rijksniveau in de portefeuille van één minister zijn samengebracht.

Aan het slot van dit advies pleit de Raad ervoor allochtonen veel nadrukkelijker dan tot dusverre te betrekken bij de lokale samenleving en bij de totstandkoming en de uitvoering van lokaal beleid. Dit is temeer van belang nu gemeenten steeds grotere verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld op beleidsterreinen als arbeid, onderwijs en welzijn, die ook voor allochtonen van cruciaal belang zijn. Gemeenten moeten daarom niet afwachten tot allochtonen misschien zullen meedoen, maar ze moeten hen, hun vertegenwoordigers en hun organisaties actief bij de publieke zaak betrekken. De Raad pleit ervoor op decentraal niveau gespreksplatforms in te stellen, waarbij erop moet worden gelet dat de pluriformiteit van opvattingen onder de bevolking voldoende tot haar recht komt.

Desondanks zal integratie, zo meent de Raad, een proces van lange adem blijven. De overheid zou niet per se naar een versnelling van dit proces moeten willen streven, maar wel naar een versoepeling. Dit kan door, binnen de grenzen die de rechtsstaat stelt, meer en beter rekening te houden met specifieke, al dan niet cultureel geïnspireerde, wensen en verlangens van groepen en individuen. Door waarborgen te scheppen voor een maximale participatie van alle burgers aan de samenleving wordt de kans dat dit kan worden gerealiseerd vergroot.

Inleiding

In de nota *Kansen krijgen, kansen pakken, integratiebeleid 1999-2002* vertoont het kabinet een hoge ambitie. Het gaat erom flinke winst te boeken op vitale terreinen van het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden. Dat moet leiden tot een zichtbare positieverbetering. Een nieuw elan is nodig om burgers hun talenten te laten ontplooien. Speerpunten zijn volgens het kabinet werk, onderwijs en scholing en een ongedwongen omgang van burgers met elkaar. Deze benadering spreekt de Raad aan. De aanwezigheid van allochtonen in onze samenleving wordt niet zo zeer benaderd vanuit de mogelijke problematiek, maar vanuit de gedachte dat allochtone burgers talenten hebben die een bijdrage kunnen leveren aan de ontplooiing van zichzelf en daarmee ook van de samenleving. Opvallend is de toevoeging: de ongedwongen omgang van burgers met elkaar. Dat is een wezenlijk element in een geïntegreerde samenleving, maar wel een tot nog toe wat onderbelicht element. Dit toont wel aan het hoge ambitieniveau van het kabinet, omdat hiermee het grensgebied van het publieke domein wordt betreden. Maar de zaak is wel een hoog ambitieniveau waard.
In zijn adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur van 28 april 1998 (Bijlage 1) wijst de (vorige) minister van Binnenlandse Zaken erop dat van verschillende zijden is betoogd dat in onvoldoende mate op verschillende primaire terreinen van het beleid voortgang is geboekt. Ook wijst de minister erop dat participatie van de minderheidsgroepen in alle geledingen van de maatschappij, alsmede wederzijdse acceptatie bevordering verdienen. Het is volgens hem van belang hierbij rekening te houden met het gegeven van de culturele en etnische diversiteit.
De minister spitst zijn vraagstelling toe op de vraag hoe processen van multiculturaliteit, cultuur, etniciteit en godsdienst meer dan tot dusver kunnen bijdragen aan een op participatie gericht beleid, en vraagt of er ook nog andere terreinen zijn waarop meer dan tot dusver de aandacht zou moeten worden gericht. Voorts vraagt hij of en zo ja, hoe met behulp van een betere bestuurlijke samenwerking sneller tot resultaten kan worden gekomen en hoe die resultaten beter in beeld kunnen worden gebracht.

De Raad constateert dat deze vraagstelling breed en omvangrijk is en zowel strategische als organisatorische aspecten omvat. De Raad is van mening dat de analyse die aan de vraagstelling ten grondslag ligt op zichzelf beschouwd juist, maar niet volledig is. Er heeft zich sinds de vroege dagen van het minderhedenbeleid rond 1980 in de Nederlandse samenleving een aantal ingrijpende maatschappelijke, politieke en bestuurlijke wijzigingen voltrokken, die op zichzelf los staan van de aanwezigheid van groeiende aantallen allochtonen, maar die wel repercussies hebben voor hun positie en voor de wijze waarop het voor hen relevante overheidsbeleid vorm wordt gegeven. Het is vooral tegen de achtergrond van die wijzigingen dat de Raad de hoofdlijnen van het integratiebeleid tegen het licht wil houden. Van belang hierbij is dat er in de loop van de jaren een verschuiving heeft plaats-gevonden van minderhedenbeleid naar

integratiebeleid. Bij dit laatste ligt het accent sterker op participatie. Ondanks deze verschuiving in beleid heeft er geen wijziging plaatsgevonden in het hanteren van het begrip multiculturele samenleving.

In het hierna volgende advies zal de Raad daarom achtereenvolgens ingaan op de genoemde maatschappelijke en politieke wijzigingen en hun weerslag op de basisdoelstellingen van het integratiebeleid (hoofdstuk 1), op de ontwikkeling van de hoofdelementen van dat beleid (hoofdstuk 2), en op de wijze waarop een integratiebeleid in de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen kan worden vormgegeven (hoofdstuk 3). In het vierde en laatste hoofdstuk formuleert de Raad enkele conclusies en aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren aan het antwoord op de hierboven gestelde vragen.

1.
Participatie in de multiculturele samenleving

In zijn adviesaanvraag constateert de minister enerzijds een te geringe effectiviteit van de beleidsinspanningen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van minderheden. Anderzijds beklemtoont hij zijn reeds bij eerdere gelegenheden geformuleerde standpunt dat de culturele en etnische diversiteit relevant zijn voor het beleidsstreven om tot participatie van de minderheidsgroepen te komen. De notie van participatiebevordering en de notie van multiculturaliteit worden hier op een tamelijk stellige wijze aan elkaar gekoppeld.
Naar het oordeel van de Raad is het alleszins gerechtvaardigd de relatie tussen deze twee noties nader te verkennen. Is deze combinatie wel de meest gelukkige geweest? Zo vraagt het effectief bevorderen van de maatschappelijke participatie door de overheid om een tamelijk complex en diep in het leven van de burger ingrijpend stelsel van wet- en regelgeving, waarvan men zich moet afvragen of het wel voldoende ruimte laat voor de variëteit die het concept van multiculturaliteit veronderstelt.
De ingrijpende wijzigingen die zich in de laatste tien tot vijftien jaar in het politiek-bestuurlijk bestel hebben voorgedaan, hebben deze vraag acuter gemaakt. Met het terugdringen van de verzorgingsstaat is immers het instrumentarium waarmee maatschappelijke participatie kan worden bevorderd gedeeltelijk van publieke in private handen overgegaan. De decentralisatie van een aantal relevante beleidsverantwoordelijkheden heeft de handelingsruimte van de rijksoverheid verder ingeperkt. Alvorens nader in te gaan op deze ontwikkelingen staat de Raad stil bij de noties van multiculturaliteit en van participatiebevordering, ook in hun onderlinge samenhang.

1.1
Multiculturaliteit

Het begrip multiculturele samenleving is gemeengoed in Nederland. Het wordt in het spraakgebruik onbekommerd gehanteerd, doorgaans in relatie tot de aanwezigheid van etnische minderheden. In officiële overheidsstukken, van zowel de rijksoverheid als de lokale overheden, wordt de multiculturele samenleving als een vanzelfsprekendheid aanvaard. Toch is lang niet altijd duidelijk wat hieronder wordt verstaan. Velen hebben bij het begrip multiculturele samenleving een flauwe idyllische notie van exotische eethuisjes en kleurige kledij in het straatbeeld. Anderen hebben een connotatie met een verlies van vertrouwde zekerheden, met een betrokkenheid van allochtonen bij misdaad en geweld; weer anderen zien discriminatie en achterstelling als inherent aan een multiculturele samenleving.
De vraag laat zich stellen of het concept van overheidswege ooit wel goed is doordacht en of alle consequenties ervan wel zijn overzien. Terecht wil men in Nederland ruimte scheppen voor hen die vrijwillig, op uitnodiging, dan wel min of meer gedwongen hiernaar toe zijn gekomen, en terecht wil men respect tonen voor hun cultuur en levensovertuiging. Dat heet te passen in een

Nederlandse traditie van tolerantie en gewetensvrijheid en het lijkt ook eenvoudig aan te sluiten bij het hier bekende concept van de verzuiling. Maar te weinig is nagedacht over de noodzakelijke begrenzing van die ruimte.

Het begrip multiculturele samenleving figureert binnen het politiek-liberale gedachtegoed dat dominant is in alle grote politieke partijen in dit land. Hiermee wordt dan bedoeld dat vreedzaam samenleven in een multi-religieuze omgeving mogelijk wordt geacht door conflicten over levensbeschouwing te neutraliseren en door dergelijke zaken als louter private aangelegenheden te beschouwen. Een smalle politieke moraal wordt hierbij een voldoende basis voor politieke stabiliteit geacht.[1] Dit is mogelijk als deze opvatting door alle participanten in de samenleving, of in ieder geval door het overgrote deel hiervan, wordt gedeeld. Maar als er meer omvangrijke groepen zijn die dit onderscheid tussen privé-moraal en publieke moraal niet, dan wel niet op deze wijze kunnen of willen maken, ontstaat wrijving. De verwachtingspatronen omtrent de grenzen van en de mogelijkheden binnen een multiculturele samenleving dreigen dan uiteen te gaan lopen. Dit klemt temeer als de private en de publieke moraal hun wortels vinden in sterk uiteenlopende culturen. Velen in Nederland, allochtonen en autochtonen, hebben hiermee inmiddels ervaring. Dit roept de vraag op hoe ver de multiculturaliteit in een open democratische samenleving als de Nederlandse kan en moet strekken.

In het laatste Sociaal en Cultureel Rapport wordt erop gewezen dat multiculturaliteit op meer betrekking heeft dan op uiterlijkheden. Het heeft ook betrekking op levensbeschouwing, op normen van goed en kwaad en op maatschappelijke identificaties.[2] Het SCP wijst op de spanning tussen het ideaal van multiculturalisme en de gehechtheid aan westerse basiswaarden, en concludeert dat het te ver zou gaan om Nederland te typeren als een multiculturele samenleving waarin autochtone en allochtone culturele hoofdstromen naast elkaar en op voet van gelijkheid bestaan. In het openbare leven blijken allochtone culturele stromingen geen wezenlijk alternatief te vormen voor een seculier individualistisch westers ethos.[3]

In de *Contourennota* (1994) van minister Van Thijn werd eigenlijk voor het eerst aangegeven dat er een aantal kernwaarden is (bijvoorbeeld de scheiding van kerk en staat en de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen) die voor de Nederlandse samenleving niet onderhandelbaar zijn. Sindsdien heeft men meer oog gekregen voor het feit dat er ook waarden zijn die allochtone groepen niet delen met de ontvangende samenleving (of daaraan een andere invulling geven in de praktijk) en voor de gevolgen hiervan. Opvallend is dat de laatste tijd het begrip multiculturele samenleving in officiële stukken soms wordt afgewisseld

---

[1] Fermin, p. 22

[2] SCP 1998, p. 263.

[3] SCP 1998, p. 266.

met een term als geschakeerde samenleving. Naar het oordeel van de Raad drukt dit begrip beter uit waarom het in Nederland gaat.

In de recente nota *Kansen krijgen, kansen pakken* wordt het begrip multiculturele samenleving gelegitimeerd met een verwijzing naar de blijvende vestiging van groepen met elk hun eigen cultureel erfgoed, geschiedenis en wereldvisie. Wie echter in diezelfde nota ziet welke kenmerken worden toegeschreven aan de staat die deze samenleving belichaamt, ontdekt daarin toch weer beperkingen: het gaat om een democratische rechtsstaat, met een actief burgerschap, gelijkwaardigheid van allen, individuele verantwoordelijkheid, openheid en een hoog technologisch ontwikkelingsniveau. Daarin zit een aantal fundamentele waarden vervat die niet ter discussie worden gesteld. De spanning tussen de pluriformiteit in de samenleving en de eenduidigheid van het politiek-liberale concept van onze rechtsstaat is de laatste jaren steeds meer manifest geworden.
De Raad is van oordeel dat het zichtbaar maken van deze spanning en het benoemen hiervan kunnen meewerken aan het vergroten van de effectiviteit van het integratiebeleid. De mogelijkheden en onmogelijkheden van dit beleid kunnen zo beter in beeld worden gebracht en de verwachtingspatronen kunnen tot een reëel niveau worden teruggebracht.

Het hanteren van het concept multiculturele samenleving brengt nog enkele andere complicaties met zich. Het veronderstelt dat mensen die tot de doelgroepen van het minderhedenbeleid behoren min of meer eenzelfde cultuur delen en daadwerkelijk cultuurgroepen vormen. Dit is slechts ten dele waar. Bovendien richt deze benaderingswijze de aandacht te veel op verschillen tussen groepen onderling en tussen elk van deze groepen en de ontvangende samenleving. Te weinig wordt gelet op de verschillen die binnen deze groepen zelf voorkomen, maar ook op de overeenkomsten tussen de waarden van de ontvangende samenleving en de nieuwe groepen. Bovendien is cultuur een dynamisch fenomeen. Veel allochtonen slagen er goed in elementen uit verschillende culturen te combineren, en minderheidsgroepen ontwikkelen na verloop van tijd een nieuwe culturele identiteit. Zo is de multiculturele samenleving voortdurend in beweging. Beleid dat zich oriënteert op min of meer statische culturele groepen loopt het gevaar met deze dynamiek onvoldoende rekening te houden. Al gauw blijft het de meer cultuuruitingen en culturele organisaties steunen, terwijl de actuele maatschappelijke werkelijkheid te weinig in beeld komt.

Het concept multiculturele samenleving is naar het oordeel van de Raad met de beste bedoelingen ingezet. Het heet tekenend voor de ruime tolerantiegrenzen die in Nederland worden gehanteerd. Maar men kan er ook op een andere manier tegenaan kijken. Die tolerantie kan ook worden beschouwd als een uiterst subtiel uitsluitingsmechanisme: de mensen moeten vooral zichzelf kunnen zijn en hun gang kunnen gaan, als ik er maar geen last van heb. Pas de laatste jaren is het besef gaan doordringen dat vanwege deze zogenaamde

tolerantie aan betrokkenen soms te weinig eisen zijn gesteld om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Wie in de jaren zeventig pleitte voor verplichte Nederlandse lessen voor migranten plaatste zichzelf al snel buiten de politieke discussie. Dat daarmee geen enkele bijdrage werd geleverd aan het vergroten van de zelfredzaamheid van betrokkenen werd niet als een probleem ervaren. Wie geen werk had kreeg immers een uitkering.

Hierboven is aangegeven dat de wijze waarop de overheid het begrip multiculturaliteit hanteert een spanning oplevert, waardoor met name die wederzijdse acceptatie moeilijk valt vorm te geven. Indien het begrip multiculturele samenleving een plaats zou moeten houden in de officiële beleidsfilosofie, is het noodzakelijk dit begrip goed te omschrijven en te begrenzen. Dit leidt tot realisme in de verwachtingen, zowel ten aanzien van de mogelijkheden tot integratie als ten aanzien van de mogelijkheden tot acceptatie van pluraliteit. Hiertoe is het dienstig te onderscheiden in verschillende vormen en gradaties van institutionalisering van multiculturaliteit in een democratische samenleving. Van cruciaal belang is bij ieder van deze vormen en gradaties de opstelling van de overheid, en de mate waarin deze in staat en bereid is multiculturaliteit te tolereren dan wel te stimuleren.

- De meest beperkte vorm is die waarbij de multiculturaliteit uitsluitend betrekking heeft op de privé-sfeer. Betrokkenen beleven hun culturele identiteit thuis met familie en vrienden. Er zijn geen overheidsvoorzieningen die het uitdragen van een culturele identiteit ondersteunen. De publieke samenleving houdt op geen enkele wijze rekening met minderheidsgroeperingen. Op termijn leidt een dergelijk model welhaast onontkoombaar tot blijvende marginalisering, ofwel tot assimilatie. Het hangt onder meer af van de kracht van de eigen culturele identiteit en van de onderlinge saamhorigheid hoe lang die termijn is.
- Een tweede vorm van multiculturaliteit doet zich voor als organisaties van allochtone groeperingen zich actief manifesteren, doch vooral binnen en ten behoeve van de betrokken groepen zelf. Te denken valt daarbij aan organisaties die primair gericht zijn op het bewaren en overdragen van de eigen cultuur. Dergelijke organisaties kunnen financiële of andere steun ontvangen van een overheid. De overheid geeft daarmee aan ook de waarde te erkennen van de culturele achtergrond van burgers die niet tot de dominante cultuurgroep behoren.
- Een derde vorm betreft de publieke erkenning van en de steun aan eigen organisaties van allochtonen die ook een externe werking hebben en die zich op het publieke domein begeven. Hierbij kan worden gedacht aan eigen scholen, woningbouwcorporaties, omroeporganisaties en dergelijke. De multiculturaliteit nestelt zich daarbij in officiële instituties, maar dit allemaal nog wel binnen het geldende juridische kader. Vanwege zijn verzuilingsgeschiedenis biedt Nederland hiertoe relatief ruime wettelijke mogelijkheden.
- In een vierde vorm wordt het mogelijk dat multiculturaliteit leidt tot

differentiatie in maatschappelijke arrangementen met juridische consequenties. Daarbij kan worden gedacht aan afwijkende regelgeving op het sociaal-economisch terrein, of op het terrein van personen- en familierecht of het strafrecht. Discussies over selectieve abortus bij moslimvrouwen, over het hanteren van het islamitisch echtscheidingsrecht over een aangepast loon- en premiestelsel voor nieuwe immigranten betreffen deze vorm van bereik.
- In een laatste en meest vergaande vorm van institutionalisering van multiculturaliteit is sprake van zelfbestuur van minderheidsgroeperingen. Hiervoor is meestal een zekere geografische clustering nodig.

De eerste twee vormen van multiculturaliteit zijn in Nederland niet omstreden. De situatie beschreven bij de vijfde vorm doet zich niet voor onder de allochtone minderheden in Nederland, maar diverse Europese landen kennen wel zelfbestuur voor autochtone minderheden.
De discussie gaat meestal om de aanvaardbaarheid van de derde en de vierde verschijningsvorm. De Raad is van oordeel dat de overheid zich veel nadrukkelijker rekenschap moet geven van de verschillende gradaties van institutionalisering van multiculturaliteit en van de mate waarin zij een bepaald niveau van multiculturaliteit aanvaardbaar acht. Indien in de praktijk slechts beperkte vormen van institutionalisering worden gehanteerd, is de vraag legitiem of de overheid het concept van de multiculturele samenleving wel terecht als een van de hoekstenen van haar integratiebeleid hanteert. Wekt zij hierdoor geen verkeerde verwachtingen?

1.2
Maatschappelijke participatie

In een sociale rechtsstaat als de Nederlandse behoort het tot de taken van de overheid erop toe te zien dat alle ingezetenen zeker kunnen zijn van een redelijk bestaansniveau en voldoende mogelijkheden hebben tot participatie aan de belangrijkste maatschappelijke voorzieningen. Hiertoe is, vooral in de tweede helft van de nu aflopende eeuw, een uitgebreid stelsel van regelingen tot stand gebracht, waarbij de overheid een actieve, ja doorslaggevende rol heeft gespeeld. Aanvankelijk werd dit geheel van regelingen meestal met het trefwoord verzorgingsstaat aangeduid. Recentelijk is de rol van de overheid in deze enigszins teruggedrongen ten gunste van die van de markt, maar de gedachte dat een goed functionerende samenleving vraagt om een zekere onderlinge solidariteit tussen haar leden en dat een minimum aan vereenzelviging met de samenleving van haar leden mag worden gevraagd, is levendig gebleven.

Het is dan ook begrijpelijk dat het bevorderen van maatschappelijke participatie een hoofddoelstelling is van het integratiebeleid van de overheid. De zwakke positie van veel allochtonen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs zijn genoegzaam bekend en behoeven op deze plaats geen nadere toelichting. Ondanks jarenlange inspanningen zijn de resultaten van het minderheden- en

het integratiebeleid in deze achtergebleven bij de verwachtingen. In zijn recente advies *Integratie in perspectief* wijst de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling erop dat de bezuinigingen door de overheid vooral allochtonen zullen treffen.[4] Het gevaar van marginalisering wordt groter en de kansen op een effectieve deelname aan het maatschappelijk verkeer navenant kleiner. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wees in zijn rapport *Allochtonenbeleid* (1989) al op de kwetsbaarheid van allochtonen in het geval van bezuinigingen op het sociaal beleid.[5] Daarom zouden hun afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen moeten worden verkleind en hun zelfredzaamheid vergroot, teneinde zo een voldoende niveau van maatschappelijke participatie te bereiken.

Op het eerste gezicht lijkt deze gedachtegang goed aan te sluiten bij de thans in Nederland algemeen gevoelde overtuiging dat burgers zelfstandiger en mondiger zijn geworden en geen verzorgende of betuttelende overheid meer nodig hebben. Veel taken zijn inmiddels afgestoten naar de markt of zullen daarheen worden afgestoten, andere zaken zijn overgedragen aan de lagere overheden. Het Rijk trekt zich terug. Daarbij rijst de vraag of de lagere overheden in de sfeer van financiën en bevoegdheden over voldoende instrumenten beschikken om verantwoordelijkheden die voor hun rekening komen te kunnen waarmaken en om marktpartijen die overheidstaken hebben overgenomen te kunnen aansturen.
De woonsituatie van minderheidsgroeperingen ligt thans, mede dankzij het actieve volkshuisvestingsbeleid van de (Rijks-)overheid, op een aanvaardbaar niveau. Het terugtrekken van de overheid op het terrein van de volkshuisvesting bergt echter het gevaar in zich van een toenemende concentratie van zwakkere sociaal-economische groepen in achterstandswijken.
De commercialisering van de uitvoering van de sociale zekerheid biedt wellicht mogelijkheden voor de autochtone burger met een zekere zelfredzaamheid. De bureaucratisch minder competente allochtoon dreigt makkelijker op achterstand te raken en dreigt nog meer de aansluiting met de samenleving te gaan missen. Daarmee dreigt het risico dat sociaal-economische scheidslijnen steeds meer gaan samenvallen met culturele en etnische scheidslijnen.
De verzorgingsstaat wordt ook gekenmerkt door een hoge mate van arbeidsbescherming. Er is (was) een goede collectieve verzekering in geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid, er is een hoge mate van ontslagbescherming, er zijn vele garanties voor goede en gezonde arbeidsomstandigheden. Er worden hoge eisen gesteld aan vakbekwaamheid. Die eisen kunnen ook worden gesteld, gegeven het gemiddeld hoge opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Mede daardoor liggen de loonkosten op een hoog niveau. Omdat het minimumniveau steeds meegroeide met de gemiddelde loonstijgingen is ook het niveau van het minimumloon relatief

---

[4] RMO, Den Haag, 1998

[5] WRR, *Allochtonenbeleid,* Den Haag, 1989

hoog. Te hoog voor wat laag geschoolde werknemers een potentiële werkgever kunnen bieden. In de praktijk fungeert dit als een hoge toetredingsdrempel tot de arbeidsmarkt, waarvan verhoudingsgewijs veel allochtonen de dupe worden.

Kortom, het sociaal-economisch leven, ja zelfs de hele samenleving, is sterk gereglementeerd. Dat is typerend voor een westerse, hoog ontwikkelde samenleving. In de nadagen van de verzorgingsstaat is die situatie niet wezenlijk anders geworden, ondanks regelmatige lippendienst aan het begrip deregulering. De scholing is hoog, de regelgeving complex en veeleisend, en de publieke sector is, ondanks jarenlange bezuinigingen, nog steeds zeer omvangrijk. Dit alles sluit niet aan bij de beleving en ervaring van grote aantallen allochtonen; sommigen voelen zich buitengesloten, en in een aantal opzichten niet ten onrechte. Recente wetgeving ter bevordering van de maatschappelijke en arbeidsparticipatie (o.a. de Wet SAMEN en de Wet inburgering nieuwkomers) weerspiegelen goede intenties, maar hun impact is beperkt, de handhaving blijkt niet eenvoudig en bovendien brengen ze ook weer nieuwe regels en complexe bureaucratische procedures met zich. Het Nederlandse maatschappelijk bestel heeft weinig multiculturele trekken en is daarom voor veel allochtonen moeilijk te doorgronden en moeilijk toegankelijk. De meeste autochtone Nederlanders zijn zich hiervan onvoldoende bewust.

1.3
Conclusie

Het naast elkaar hanteren van de notie van multiculturaliteit en die van participatiebevordering als hoofdelementen van het integratiebeleid heeft kunnen leiden tot een situatie die was beoogd noch voorzien. Met name de oudere generaties allochtonen hebben de aansluiting met de Nederlandse samenleving gemist.[6] Ook delen van de jongere generaties dreigen de aansluiting met de samenleving definitief te missen en dreigen weg te zakken in marginaliteit en criminaliteit. Ondanks de op papier royale invulling van het begrip multiculturaliteit blijkt de multiculturele samenleving in de praktijk niet eenvoudig vorm te geven.
Als belangrijkste voertuigen voor participatiebevordering werden onderwijs en arbeid gezien. In het onderwijs verbetert de situatie tergend langzaam; de arbeidsmarkt blijft hoge drempels kennen. De mogelijkheden van de verzorgingsstaat voorkwamen enerzijds een algehele marginalisering, maar zij werkten anderzijds ook in-activering in de hand. Nu de zorgvoorzieningen sterk zijn versoberd, wordt de kans op marginalisering en segregatie groter, zeker zolang de feitelijke drempels naar de arbeidsmarkt hoog blijven.

De Raad acht het tijd voor een herbezinning op de onderlinge relatie tussen de hoofddoelstellingen van het integratiebeleid, mede in het licht van de terugtredende (Rijks)overheid. Daarbij gaat het niet om het maken van een keuze

---

[6] Rapportage minderheden 1998. SCP.

tussen multiculturaliteit òf participatiebevordering, maar wel om de vraag hoe deze twee op een helderder en meer realistische wijze met elkaar in verband kunnen worden gebracht in het kader van een integratiebeleid. Een nadere verkenning van een aantal aspecten van dit laatste is hiertoe gewenst, en zal in het volgende hoofdstuk plaatsvinden.

2.
Aspecten van integratiebeleid

De afgelopen vijftig jaar migreerden mensen uit uiteenlopende hoeken van de wereld naar Nederland. Vaak werden, reagerend op de komst of de bestendiging van het verblijf van bepaalde groepen, specifieke maatregelen in het leven geroepen voor deze immigranten. Het ging daarbij aanvankelijk veelal om maatregelen voor huisvesting en welzijn.
De versnippering aan maatregelen en het besef dat velen, anders dan aanvankelijk beoogd, al dan niet met gezinnen, in Nederland zouden blijven, vormde de achtergrond voor de *Minderhedennota* van 1983. De doelstelling was het bestrijden van (sociaal-economische) achterstand en (juridische) achterstelling die op vele terreinen bestond of dreigde te ontstaan. Bovendien wilde men de leden van de doelgroepen zelfvertrouwen geven en hun emancipatieproces in de Nederlandse samenleving bevorderen. Daartoe werd een specifiek doelgroepenbeleid noodzakelijk geacht. Voor leden van deze doelgroepen werden specifieke voorzieningen ontwikkeld, vooral op de terreinen welzijn, werkgelegenheid en onderwijs. Onderdeel van het beleid was ook de instelling van overlegstructuren, waarin vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties als officiële gesprekspartner van de overheid zitting kregen.

De *Minderhedennota* bleef tot aan het verschijnen van de *Contourennota* (1994) het richtinggevende beleidsdocument. In 1998 verscheen dan nog de al genoemde nota *Kansen krijgen, kansen pakken,* waarin wederom een aantal accenten anders werden gelegd. Ondanks soms zeer aanzienlijke onderlinge verschillen staan alle drie de nota's stil bij wat men de drie hoofdbestanddelen van het integratiebeleid zou kunnen noemen. Achtereenvolgens zijn dit de vraag hoe om te gaan met culturele diversiteit, hoe economische zelfstandigheid te bevorderen en hoe inhoud te geven aan het begrip burgerschap in een pluriforme samenleving. Achtereenvolgens verwijzen deze drie vragen naar de etnisch-culturele, de sociaal-economische en de politiek-juridische dimensie van het integratieproces en het integratiebeleid. Elk van deze drie wordt hieronder nader uitgewerkt.

2.1
Culturele diversiteit

De beleidsgeschiedenis toont een spanning tussen voorstanders van een algemeen beleid versus voorstanders van een categoraal beleid voor in etnische of culturele termen gedefinieerde doelgroepen. Aan de ene kant staan dan argumenten voor een algemeen achterstandsbeleid: in een moderne pluriforme samenleving past een neutrale opstelling van de overheid, die voor alle burgers een gelijke zorg aan de dag legt in de bestrijding van kansenachterstand en de bevordering van participatie. Afkomst, levensbeschouwing of culturele identiteit zijn daarbij irrelevant.
Aan de andere kant zijn er overwegingen om toch specifieke maatregelen voor

minderheden te ontwikkelen. Men kan betogen dat het uitgangspunt van gelijke zorg voor alle burgers specifieke maatregelen voor bepaalde groepen kan impliceren. Mensen kunnen een culturele achtergrond hebben waardoor zij op een achterstand worden gezet en/of slachtoffer worden van discriminatie. Dit kan het geval zijn als die cultuur maatschappelijk gedeprecieerd wordt of als die cultuur om andere redenen in de samenleving maar moeilijk kan floreren. In zulke gevallen kan het zelfrespect van deze personen ondermijnd raken. Steun van de overheid kan dan gepast zijn. Die steun kan de vorm hebben van de erkenning van bepaalde culturele groepen als officiële gesprekspartners van de overheid, van financiële steun voor specifieke initiatieven vanuit deze groepen die de versterking en ontplooiing van hun cultuur beogen. De argumentatie voor specifieke maatregelen kan ook iets anders ontwikkeld worden. Niet het floreren van de 'eigen cultuur' is dan het motief voor categoraal beleid, maar de achterblijvende participatie van de minderheidsgroepen en de min of meer impliciete uitsluitingsmechanismen die binnen de meerderheidscultuur worden gehanteerd. Dat komt dan door het onvermogen of de onwil van Nederlandse instituties om in de praktijk van alledag rekening te houden met afwijkende gedragspatronen, ook als dat in alle redelijkheid wel tot de mogelijkheden behoort.

Kritische geluiden bij een specifiek minderhedenbeleid waren er vanaf het begin. Opgemerkt werd dat het categorale minderhedenbeleid te weinig effectief was. De animo voor specifieke maatregelen voor doelgroepen is geleidelijk teruggelopen. Nieuwe maatregelen om achterstanden onder allochtonen te bestrijden werden veelal in de vorm van algemene regelingen geformuleerd. Dat gebeurde bijvoorbeeld in het sociale vernieuwingsbeleid en later het Grote Stedenbeleid. Dat neemt niet weg dat nog steeds ook maatregelen genomen worden specifiek ten behoeve van de etnisch-cultureel gedefinieerde doelgroepen.

Erkend moet worden dat noch bij een volledig categoraal beleid, noch bij een strikt algemeen beleid het antwoord ligt op de vraag hoe de participatie van allochtonen is te vergroten. Dit laatste is als doelstelling van het integratiebeleid nagenoeg onomstreden, en met deze doelstelling als uitgangspunt raakt het categorale beleid ook anders gekleurd. Categoraal beleid is dan niet zo zeer gericht op compensatie voor een mogelijk gebrek aan waardering voor de culturele achtergrond van een minderheidsgroepering, maar dient veeleer te worden beschouwd als aanvulling op en correctie van het algemene beleid gericht op de bevordering van participatie, dat een bepaalde groep anders onvoldoende zou bereiken. In die gevallen is er aanleiding specifieke voorzieningen te treffen.
De intenties waarmee dit beleid wordt gevoerd, zijn van belang. Categoraal beleid dat wordt ingegeven door de wens de culturele eigenheid van groepen te bewaren draagt niet automatisch bij aan meer participatie. Het vroegere onderwijs in eigen taal en cultuur, dat thans in afgezwakte vorm voort bestaat als onderwijs in allochtone levende talen, vormt hiervan een voorbeeld. Met deze

vorm van beleid werd inhoud gegeven aan het belang dat de ontvangende samenleving hechtte aan de acceptatie van de desbetreffende groepen. Daarmee is op zichzelf niets mis, integendeel. Onvoldoende is echter onderkend dat het articuleren van de culturele verscheidenheid niet automatisch leidt tot integratie. Dergelijke maatregelen hebben effecten binnen de desbetreffende groep en bevorderen niet noodzakelijkerwijs een oriëntatie van die groep op de ontvangende samenleving, laat staan op acceptatie van de basisidee van het staatsbestel. Vaak impliciet wordt bij sommige vormen van categoraal beleid een scheiding verondersteld tussen de publieke en de private sfeer, die niet door alle betrokkenen als zodanig wordt ervaren. Waar de publieke en de private moraal dezelfde culturele wortels hebben is zo'n scheiding goed te hanteren, maar waar dit niet het geval is kan de scheiding een kloof worden. Categoraal beleid zal daarom vooral noodzakelijk blijken en blijven in situaties waarbij specifieke cultuurbepaalde factoren in het spel zijn die maken dat het algemene beleid dat is gericht op participatiebevordering in vitale sectoren van de samenleving onvoldoende aansluiting vindt bij de desbetreffende mensen. Daarnaast kan naar het oordeel van de Raad ruimte zijn voor categoraal beleid in de sociaal-culturele sfeer indien de organisaties die dit betreft mede als doelstelling hebben de participatie in de Nederlandse publieke samenleving te bevorderen. Activiteiten en projecten van dergelijke organisaties verdienen in voorkomende gevallen financiële steun van de overheid. Daarmee wordt impliciet de eis gesteld de basisidee van het Nederlandse publieke en politieke bestel te accepteren. De grens wordt dan gelegd tussen wat in het eerste hoofdstuk is genoemd de derde en de vierde vorm van institutionalisering van multiculturaliteit. De dominantie van de politiek-liberale staatsidee over de multiculturele samenleving wordt daarmee scherp geaccentueerd, maar tegelijkertijd dient de overheid te waarborgen dat binnen dit politiek-liberale bestel de culturele pluriformiteit van de samenleving voldoende tot haar recht komt.

2.2
Economische zelfstandigheid

Naarmate het aantal allochtonen groeide en hun sociaal-economische positie verslechterde, mede als gevolg van de stagnerende economische ontwikkeling rond 1980, werd de behoefte aan beleidsmaatregelen om de arbeidsparticipatie van migranten te verbeteren sterker. Het accent kwam meer te liggen op de noodzaak van scholing, onderwijs en werk. Het inzicht groeide dat het ondersteunen van sociaal-culturele activiteiten een zekere vrijblijvendheid inhield die niet noodzakelijkerwijs bevorderlijk was voor de participatie. Deelname aan arbeid werd steeds meer gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor participatie.

Inmiddels moet worden geconstateerd dat de arbeidsparticipatie van allochtonen nog steeds op een zorgwekkend laag niveau ligt, ook al tekent zich de laatste jaren een verbetering af, vermoedelijk als gevolg van de aanhoudende economische groei. De geregistreerde werkloosheid onder alle etnische minderheden tezamen daalde in de periode 1994-1997 van 26 naar 20 procent

van de beroepsbevolking.[7] In deze zelfde periode daalde de werkloosheid onder de autochtonen van zeven naar vijf procent. De netto arbeidsparticipatie (d.w.z. het aantal werkenden als percentage van alle 15- tot 65-jarigen) steeg tussen 1994 en 1997 onder de etnische minderheden van 37 naar 43 procent. Onder de autochtonen was in deze periode sprake van een stijging van 58 naar 62 procent. Er tekent zich dus een verbetering af, maar tegelijkertijd blijft de achterstand aanzienlijk.

Voor de sociaal-economische achterstand van migranten hanteert Veenman vijf mogelijke verklaringen, te weten: de conjuncturele situatie; de overgang naar een diensteneconomie; de al dan niet bewuste achterstelling (discriminatie) van migranten; de tekorten in kennis en vaardigheden; en de tekorten in sociaal en cultureel kapitaal van migranten.[8] Deze verschillende verklaringen, die elkaar niet uitsluiten maar aanvullen, geven aan dat integratiebevordering op sociaal-economisch gebied een samenstel vergt van specifiek en algemeen beleid. Dit onderstreept de conclusie uit de vorige paragraaf dat specifiek en algemeen beleid niet tegen elkaar uitgespeeld mogen worden, maar elkaar dienen aan te vullen.
De Raad wijst er op dat de maatregelen die zijn getroffen om sociaal-economische achterstanden te verminderen steeds vielen binnen het kader van het Nederlandse sociaal-economisch bestel, een bestel dat weinig ruimte laat voor andere arbeidsverhoudingen of een andere arbeidscultuur, kortom een bestel dat weinig multiculturele trekken heeft. In feite wordt ook hier halt gehouden tussen de derde en de vierde vorm van multiculturaliteit. Een pleidooi voor een apart loon- en premiestelsel voor nieuwe immigranten gedurende de eerste jaren van hun verblijf ondervond weinig weerklank. Daarmee zou inderdaad een zwaardere variant van multiculturaliteit zijn geïntroduceerd. Kennelijk was dat een stap te ver. Specifieke faciliteiten voor jonge allochtone ondernemers komen al gauw in strijd met het gelijkheidsbeginsel, evenals pleidooien voor een beperkte regulering in bepaalde concentratiewijken.
Desondanks is het zelfstandig ondernemerschap van allochtonen de afgelopen 10 jaar zowel in absolute als in relatieve zin sterk gestegen. Maar bij het starten en financieren blijkt men voornamelijk gebruik te maken van de eigen netwerken en wordt weinig gebruik gemaakt van de ondersteuning van de instellingen die er zijn ten behoeve van zelfstandige ondernemers.[9]
In achterstandswijken blijken tegen de druk in interessante economische initiatieven tot ontwikkeling te komen die door een gerichte ondersteuning van het lokaal bestuur goede perspectieven bieden voor economische en maatschappelijke participatie.[10] Wel blijken er drempels te bestaan bij het gebruik

---

[7] Ministerie van BZK, *Minderhedenbeleid 1999,* p.23

[8] Veenman, pp. 16, 113 e.v.

[9] van den Tillaart en Poutsma, p.72 e.v.

[10] SMO, p.80.

maken van de relevante instellingen en door de complexe wet-en regelgeving, waardoor zelfstandige ondernemers in deze wijken hun eigen economische realiteiten gaan ontwikkelen.
De arbeidsmarktparticipatie is een belangrijke weg tot integratie. De trend naar meer marktwerking zou ook consequenties moeten hebben voor de inrichting van de arbeidsmarkt, waarmee ook op dit terrein de multiculturaliteit duidelijker vorm kan worden gegeven. Wil men ruimte bieden aan allochtonen met een andere arbeidscultuur en met andere kennis en vaardigheden, dan is het noodzakelijk complement van marktwerking een verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zonder dergelijke maatregelen zullen veel allochtonen grote moeite houden de aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt of een uitweg zoeken in illegale werkgelegenheid.
De Raad constateert hier een duidelijk dilemma, omdat een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt ongetwijfeld ook op bezwaren zal stuiten. Wanneer halt wordt gehouden bij dit niveau van multiculturaliteit, dan betekent dit dat impliciet wordt gekozen voor een langere duur van het integratietraject.

2.3
Burgerschap

Met name sinds het regeerakkoord van het eerste kabinet Kok is de politiek-juridische dimensie van het integratiebeleid nadrukkelijk op de agenda gekomen. Tot die tijd cirkelde de discussie vooral om vragen omtrent kiesrecht voor buitenlanders op het bovenlokale niveau en omtrent de voorwaarden voor naturalisatie. Dat zijn op zichzelf uiterst belangrijke vragen, maar ze verwijzen vooral naar de staatsrechtelijke kant van het burgerschapsbegrip. Met de introductie van het inburgeringbeleid kreeg de politiek-juridische dimensie van het integratiebeleid een bredere inbedding. Steeds meer heeft de overtuiging postgevat dat nieuwkomers snel de vaardigheden, competenties en kennis moeten ontwikkelen om het in de Nederlandse samenleving te kunnen rooien. Daarmee wordt dus opnieuw gekozen voor een beperkte vorm van multiculturaliteit. De winst is echter dat uit deze impliciete keuze een beleid is voortgekomen dat allochtonen daadwerkelijk instrumenten aanreikt voor deelname aan de samenleving.

Veruit de meeste nieuwkomers maken graag gebruik van de mogelijkheden tot inburgering. Ook onder degenen die nu nog uitgesloten zijn van deelname is de animo groot, bijvoorbeeld onder personen met een voorlopige vergunning tot verblijf. Een aantal gemeenten laat deze laatsten daarom op eigen kosten toe tot de lesprogramma's.
Een vrij algemene klacht is nog dat de inburgeringprogramma's een te uniform karakter hebben: een meer flexibele aanpak is gewenst. Om echter zinvol over flexibilisering te spreken is het van belang te bepalen wat precies de competenties zijn die door middel van inburgeringcursussen gerealiseerd zouden moeten worden. Het bijbrengen van de competenties om te kunnen participeren is de primaire doelstelling. Men mag aannemen dat wie werkelijk de mogelijkheid krijgt om te participeren in de samenleving vanzelf een zekere

mate van verbondenheid met die samenleving ontwikkelt. Het aanbieden van het gereedschap om te kunnen participeren vormt een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van een gevoel van verbondenheid. Dit zal stellig ook de wederzijdse acceptatie bevorderen: betrokkenheid bij de samenleving is een tweezijdig proces.

Nieuwkomers, veelal vluchtelingen, voor wie inburgeringtrajecten zijn ontwikkeld, verkeren in een andere situatie dan degenen die hier al langer zijn. Veel van de laatstgenoemden bleven destijds verstoken van taal- en oriëntatiecursussen. Zelfs na enkele tientallen jaren zijn sommigen van hen (nog) niet zelfredzaam in Nederland. Zij zijn en blijven sterk afhankelijk van de zorg van anderen: kinderen, kleinkinderen, maar ook de overheid. Veel lokale overheden zullen in de nabije toekomst worden geconfronteerd met de noodzaak van een gedifferentieerd ouderenbeleid, met specifieke voorzieningen voor oudere allochtonen. Daarbij dient men zich te realiseren dat binnen sommige allochtone gemeenschappen heel anders met de oudere generatie wordt omgegaan dan in het noordwesten van Europa. Door hiermee rekening te houden kan de Nederlandse samenleving aangeven dat zij respect heeft voor de betrokkenen, en ook dit zal kunnen bijdragen aan een groter besef van wederzijdse verbondenheid. In concreto denkt de Raad hierbij aan een flexibel huisvestingsbeleid, waardoor meer mogelijkheden worden geboden dat verschillende generaties bij elkaar wonen en aan ruimere mogelijkheden voor zorgverlof. Uiteraard betreft dit maatregelen die een algemeen geldend karakter dienen te hebben, zowel voor allochtonen als voor autochtonen.

Terugblikkend op de ontwikkelingen op dit terrein is het goed een onderscheid te maken tussen twee aspecten die aan het begrip burgerschap zitten. Allereerst is er een formeel-juridisch aspect, waarbij gekeken wordt naar burgerrechten, naar waarden als rechtsgelijkheid en naar discriminatiebestrijding. In de tweede plaats is er een meer materieel (sociaal) aspect, namelijk de mate waarin men zich verbonden weet met een bepaalde gemeenschap en die verbondenheid ook daadwerkelijk beleeft. Fermin wijst er op dat de aandacht sinds het eind van de jaren tachtig is verschoven in de richting van dit tweede aspect.[11]
In het RMO advies *Integratie in perspectief* wordt de waarde van die gevoelens van verbondenheid als zodanig ook benoemd. In de regeringsnota *Kansen krijgen, kansen pakken* wordt als nieuw element van integratie genoemd de ongedwongen omgang van burgers met elkaar.
De Raad wil het belang van dit aspect van burgerschap onderstrepen, omdat dit een nadere concretisering betreft van de wederzijdse acceptatie als onderdeel van het integratiebeleid. Dit lijkt een vruchtbaarder benadering dan het van overheidswege accentueren van culturele verschillen tussen bevolkingsgroepen, zoals in het verleden wel geschiedde. Er zijn ontegenzeglijk

---

[11] Fermin, p.54.

verschillen in waarden (en in de beleving daarvan) binnen een heterogene samenleving. Maar er zijn daarnaast ook tal van overeenkomsten in waarden. Met het oog op een meer succesvolle integratie is het zinvoller de overeenkomsten in waarden te benadrukken dan de verschillen.
Daarnaast zijn er ook overeenkomsten in belangen te onderkennen. Dat hoeft niet op een hoog abstractieniveau te gebeuren, maar kan plaats vinden in de directe leefomgeving van betrokkenen. Verbondenheid kan gestalte worden gegeven door betrokkenheid te organiseren bij de scholen van de kinderen, bij de buurten waar mensen wonen en bij de lokale gemeenschap waarvan men deel uitmaakt. Van essentieel belang daarbij is het ontwikkelen van een hoge mate van gevoeligheid voor de manier waarop allochtonen kunnen worden bereikt. Een intensiever gebruik maken van allochtone media kan hiervoor een goede methode zijn.

2.4
Conclusie

In de vroege dagen van het minderhedenbeleid ging de aandacht vooral uit naar de sociaal-culturele dimensie van het integratieproces, waarbij het accent lag op behoud en verdere ontwikkeling van allochtone culturen in Nederland. Door, ook in financieel opzicht, de mogelijkheden te bieden voor het beleven van de eigen cultuur werd uiting gegeven aan het belang dat de Nederlandse samenleving hechtte aan de acceptatie van en de waardering voor culturele minderheden. Het onderwijs in allochtone levende talen is een restant van die benadering. Later werd de nadruk gelegd op de noodzaak van sociaal-economische participatie als voorwaarde voor een geslaagde integratie. Dit is recentelijk aangevuld met meer aandacht voor de juridisch-politieke dimensie, waarbij het begrip burgerschap prominent in beeld is gekomen. Burgerschap heeft een juridische en een sociale component. Meer aandacht voor de sociale component blijkt uit de erkenning van de noodzaak voor een ongedwongen omgang met elkaar van autochtonen en allochtonen, zoals in de laatste beleidsnota van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid wordt gesteld.
Vragen rond samenlevingsopbouw en lokaal welzijn komen hiermee weer op de politieke agenda. Dergelijke vragen hebben een duidelijke sociaal-culturele dimensie. Nu echter ligt het accent andersom. Anders dan vroeger, wordt nu de aandacht gevestigd op de noodzaak dat allochtonen zich met de Nederlandse samenleving verbonden voelen. Dit vergt een nieuwe invulling van het begrip maatschappelijke participatie, waarbij bijvoorbeeld de opdracht aan de orde komt migranten te betrekken bij hun directe leefomgeving. Dat is kleinschalig en sterk gedifferentieerd werk. Participatie via de arbeidsmarkt is een belangrijke, maar geen afdoende voorwaarde voor integratie. De maatschappelijke participatie in de directe leefomgeving is een noodzakelijk complement. Om allochtonen te bewegen hieraan deel te nemen is het noodzakelijk dat autochtone instellingen en de verschillende overheden een grotere mate van gevoeligheid ontwikkelen voor de kansen en de uitdagingen van de heterogeniteit van het dagelijks leven in de samenleving. Zolang die gevoeligheid

ontbreekt, zal het moeilijk zijn de brug te slaan. Wie wèl een dergelijke gevoeligheid toont, mag zelf de ander ook vragen om respect, en mag ook eerbiediging van de basisregels van de samenleving verlangen. Wederzijdse acceptatie is en blijft de kern van de multiculturele samenleving.

3.
Integratiebeleid en de rol van het openbaar bestuur

De versobering van de verzorgingsstaat en de nadere begrenzing van het concept multiculturele samenleving hebben in veel gevallen geleid tot zakelijker bestuurlijke verhoudingen. Goede bedoelingen zijn niet meer genoeg, er zullen ook resultaten moeten worden geboekt. Daarnaast wordt een groter appèl gedaan op de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van veel betrokkenen. De zelfredzaamheid van het individu heeft een grotere nadruk gekregen. Terecht wijst Veenman erop dat zelfredzaamheid een cultuurgebonden concept is, sterk verweven met de individualisering in het westerse cultuurpatroon.[12] Daarnaast is er ook een concept van zelfredzaamheid waarbij de steun van familie of van dorps- of streekgenoten centraal staat. In een geïndividualiseerde samenleving als de Nederlandse past zo'n concept minder goed. De vraag of niettemin gebruik gemaakt kan worden van dit concept om de maatschappelijke participatie van allochtonen te vergroten is nauwelijks onder ogen gezien.
Het uitsluitend hanteren van een geïndividualiseerde vorm van zelfredzaamheid is rationeel te noemen vanuit de bestuurlijke praktijk, maar het betekent wel een feitelijke verdere inperking van het begrip multiculturele samenleving, ondanks de veel gehanteerde beleidsretoriek.

De hiervoor genoemde verzakelijking in de bestuurlijke verhoudingen komt met name tot uiting in een tweetal trends die de laatste jaren zichtbaar zijn geworden: het meer bedrijfsmatig werken van overheidsdiensten en het verruilen van een sectorperspectief voor een meer integrale aanpak van problemen.
Steeds meer worden diensten (en hun medewerkers) op behaalde resultaten beoordeeld. Het functioneren van de private onderneming geldt als voorbeeld, en veelvuldig zijn diensten geprivatiseerd die eertijds door de overheid werden aangeboden. Steeds meer ook worden financieringen gekoppeld aan vooraf gestelde meetbare doelstellingen (outputfinanciering).
Een tweede trend bestaat in het doorbreken van de schotten tussen de verschillende sectoren die eertijds strikt van elkaar gescheiden waren. Maatschappelijke problemen blijken zich niet aan die scheidslijnen tussen sectoren te houden en kunnen slechts met een integrale probleemaanpak te lijf gegaan worden, zo is het nieuwe inzicht. Integrale probleemaanpak vereist dat men inzicht heeft in de wijze waarop verschillende aspecten van problemen samenhangen en hoe mensen die in de ene problematiek verzeild raakten ook in een andere kunnen rollen, bijvoorbeeld van verwaarlozing thuis, via *drop out* uit het onderwijs naar criminaliteit. Om die probleemketens aan te pakken zijn veelal specifieke trajecten gewenst. Zo kunnen betrokkenen zinvol begeleid worden om de probleemketen te doorbreken. Hiertoe moeten wel

---

[12] Veenman, p.126.

uiteenlopende organisaties bij de projectuitvoering betrokken worden.
De twee hier geschetste ontwikkelingen kunnen elkaar in de praktijk tegenwerken. Een bekende tendens binnen de veelal nog sectoraal georganiseerde uitvoerende organisaties die moeten werken met outputfinanciering, is dat ze ertoe neigen om 'veelbelovende klanten' eerst te helpen om zo een hoger rendement te halen. Degenen die toch al het slechtst af waren, vallen dan helemaal uit de boot, waarbij ze veelal in een andersoortige problematiek verzeild raken en weer terecht komen bij een andere instantie. Verder worden diensten die bedrijfsmatig moeten werken als het ware aangezet om andere diensten als concurrenten te beschouwen. Deze opstelling en handelwijze kunnen het streven naar een integrale probleemaanpak doorkruisen.

3.1
Gestructureerde samenwerking

Beide zojuist geschetste ontwikkelingen kunnen in beginsel de effectiviteit van het integratiebeleid verhogen. In het verleden werden vaak onvoldoende meetbare doelstellingen geformuleerd, waardoor het integratiebeleid een imago kreeg van goede bedoelingenbeleid. Bijgevolg was en is ook nauwelijks te spreken van een succes of falen van het integratiebeleid. Als wel doelstellingen geformuleerd worden op dit terrein, dan gebeurt dat vaak op een weinig bruikbare manier. Zo is vooraf wel bepaald hoeveel nieuwkomers deel kunnen nemen aan inburgeringprogramma's, maar het rendement van deelname (bijvoorbeeld de mate waarin men vervolgens de Nederlandse taal beheerst of daadwerkelijk werk vindt) wordt niet gemeten.[13]
In die zin is de vraag die mede aan dit advies ten grondslag ligt - namelijk of resultaten sneller bereikt en beter zichtbaar gemaakt kunnen worden - alleen te beantwoorden als concrete beleidsdoelen zijn geformuleerd. De Raad wil hierbij waarschuwen voor overspannen verwachtingen. De weerbarstigheid en de lange duur van integratieprocessen is bekend. Gewaakt moet worden voor beleidsinflatie. Zelfs een deel van deze adviesvraag lijkt daartoe uit te lokken. Betere bestuurlijke samenwerking en het beter in beeld brengen van de resultaten van gevoerd beleid kunnen de effectiviteit vergroten, maar te betwijfelen valt of daarmee ook sneller tot resultaten kan worden gekomen.
De Raad beseft dat integratie als zodanig moeilijk is te meten. Deelname aan onderwijs, het hebben van werk, het gaan naar de stembus kunnen belangrijke indicatoren zijn. Maar informele sociale processen - bijvoorbeeld in de sfeer van interetnische vriendschappen of het aansluiting zoeken bij verenigingen en organisaties die nadrukkelijk over de etnische grenzen heen zijn georganiseerd kunnen meer zeggend zijn; alleen zijn die beleidsmatig nauwelijks te beïnvloeden.
Tegelijk is ook aan te bevelen om, meer nog dan nu gebeurt, problemen die leden van minderheidsgroepen ervaren in hun samenhang te zien. Om

---

[13] Zie bijvoorbeeld ook de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid (begin 1998)

toegespitst ketenbeleid te voeren is vooral inzicht nodig in *drop out* en uitsluitingsprocessen.

Een combinatie van zakelijkheid en integraliteit kan het integratiebeleid een goede impuls geven in de richting van meer effectiviteit. De financiering van organisaties moet zodanig zijn dat een premie staat op samenwerking. Een lokale overheid heeft de instrumenten nodig om een goede regie over de betrokken organisaties te voeren. Die regie moet zo veel mogelijk in die ene lokale hand gehouden worden. De financierende overheid (dat is in het kader van het Grote Stedenbeleid vaak het rijk) moet bij de beoordeling van de resultaten van het decentrale beleid zicht hebben op selectiviteit in toegang en op de uitval uit trajecten. De uitvoerende organisaties moeten daarop afgerekend kunnen worden door de opdrachtgevende instantie. Maar ook van allochtonen zelf mag en moet gevraagd worden zich te verantwoorden voor wat zij deden met de mogelijkheden die hen werden aangereikt.

Daarnaast is een goede uitwisseling van informatie nodig tussen de verschillende instanties die zich bezig houden met de uitvoering van bepaalde trajecten in het kader van een ketenaanpak. Verschillende gemeenten trachten een integraal beleid te voeren ten aanzien van problematische jongeren uit migrantengroeperingen. Een dergelijke aanpak staat of valt met een onbelemmerde uitwisseling van informatie tussen verschillende betrokken instanties. De Raad is van oordeel dat overwegingen van privacy hier niet zodanig zwaar mogen wegen dat het gebrek aan informatie-uitwisseling een integrale aanpak belemmert.
Het over en weer beschikbaar stellen van deze informatie acht de Raad van groter belang dan het investeren in systemen van *monitoring,* waarbij de investering in ambtelijke en financiële capaciteit niet altijd opweegt tegen het mogelijke rendement in de vorm van een verhoging van de beleidseffectiviteit.

De grote verschillen tussen en binnen allochtone groepen vragen om een meer op de persoon toegesneden integratiebeleid. Daarmee wordt de directe omgeving van een persoon van meer belang. Dit vraagt meer dan voorheen om een beleid dat op een zo laag mogelijk niveau wordt vorm gegeven.
In een aanpak die meer ruimte biedt om met bijzondere omstandigheden rekening te houden, moet ook het culturele aspect niet worden vergeten. Dit vraagt om een *culturele sensibiliteit* bij instellingen die vorm moeten geven aan onderdelen van het integratiebeleid. Het gaat niet alleen erom, kennis te nemen van een interessante en kleurrijke culturele diversiteit. Maar het gaat vooral om het vermogen zich in te leven in de achtergronden van de personen voor wie het beleid is bedoeld, zodat het beleid effectiever kan zijn. Meer sensibiliteit voor culturele eigenheid van mensen uit minderheidsgroeperingen bij de uitvoerders op de werkvloer is nodig. Deze zijn zich vaak onvoldoende bewust van het impliciet hanteren van de eigen normen en waarden in hun contacten met allochtonen. Soms is het onvermijdelijk hiervan uit te gaan, maar dan moet daaraan een bewuste keuze ten grondslag liggen. Soms is het

ook heel goed mogelijk andere normen in te passen in de dagelijkse werkomgeving. Naarmate de ontvangende samenleving meer bereid is zich in te leven in de culturele achtergrond van allochtonen, neemt de kans toe dat deze laatsten zich ook daadwerkelijk gaan oriënteren op de Nederlandse samenleving.
Sensibilisering voor cultuurverschillen verdient over het algemeen de voorkeur boven institutionalisering van die verschillen, zoals in het verleden wel werd nagestreefd. Voor instellingen kan het in dit verband van groot belang zijn gebruik te maken van de kennis en (sociale) vaardigheden van allochtonen die inmiddels hun eigen weg hebben gevonden. De sensibiliteit voor cultuurverschillen mag bij hen in ieder geval aanwezig worden verondersteld.

3.2
Decentralisatie
In het eerste hoofdstuk van dit advies wees de Raad op een tweetal ontwikkelingen die relevant zijn voor de vormgeving van de bestuurlijke relaties, namelijk het verschuiven van overheidstaken naar lagere overheden enerzijds en naar marktinstanties anderzijds. Beide ontwikkelingen bieden kansen en bedreigingen voor het integratiebeleid.
De decentralisatie biedt lagere overheden de mogelijkheden gericht in te spelen op de reeds geschetste toegenomen differentiatie binnen de migrantengroeperingen. Deze differentiatie vraagt om een op individuen en kleine (sub-) groepen toegesneden beleid. De overheidslaag die het dichtst bij de burger staat, in casu de gemeente, is daartoe het best in staat. Wel bestaat het gevaar dat door versnippering van beleid op het lokale niveau de aandacht voor het blijven voeren van een integratiebeleid op het centrale niveau wegzakt.
De vermarkting van overheidsdiensten kan enerzijds ertoe leiden dat kansarme allochtonen achter het net vissen omdat zij onvoldoende sociale vaardigheden hebben om zich staande te houden. Anderzijds biedt commercialisering de mogelijkheid producten en diensten te ontwikkelen en te leveren waarnaar juist binnen allochtone groeperingen vraag is. De ontwikkeling van een allochtoon marktsegment kan een alternatieve route naar integratie blijken.

Het tot dusverre gevoerde integratiebeleid heeft steeds een combinatie van centrale en decentrale maatregelen te zien gegeven. De trend in de afgelopen decennia is er een van een geleidelijke vergroting van de gemeentelijke beleidsruimte. Specifieke uitkeringen werden omgezet in brede doeluitkeringen of werden opgenomen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds.
De aandacht voor de grootstedelijke problematiek, waarvan de langdurige werkloosheid van grote groepen migranten een belangrijk deel uitmaakt, is steeds prominenter op de politieke agenda gekomen. De minister van Binnenlandse Zaken kreeg een coördinerende rol in het Grote Stedenbeleid. In dat beleid is voor het stramien van de outputfinanciering gekozen. Gemeenten formuleren actieplannen en projecten die tot doel hebben hardnekkige complexe problemen aan te pakken. Bij de laatste kabinetsformatie werd gekozen voor een vijftiende minister die zich mag concentreren op het Grote

Stedenbeleid en het integratiebeleid. De meerwaarde van die combinatie kan worden bereikt als ook gemeenten in staat zijn de combinatie te leggen tussen het integratiebeleid en andere beleidssectoren. De zelfevaluatie van de grote steden tempert de Raad in zijn verwachtingen hieromtrent.
Een structureel beleidsoverleg tussen de verschillende betrokken bestuurslagen is volgens de Raad minimaal noodzakelijk om de wettelijke grenzen van gemeenten bij de uitvoering van hun beleid in het oog te krijgen, te houden en, zo nodig, ter discussie te stellen.
Door het formuleren van herkenbare en meetbare doelstellingen door de uitvoerende overheid komt er een meer zakelijk element in de bestuurlijke verhoudingen. De Raad gaat ervan uit dat de effectiviteit van het beleid hiermee gediend is, mits de gekozen doelstellingen een hoog realiteitsgehalte hebben. Bij het hanteren van meetbare doelstellingen kunnen ook criteria worden gehanteerd voor het al dan niet structureel maken van projecten die worden gestart en die vaak na verloop van tijd weer stoppen vanwege het aflopen van rijkssteun. Lokale overheden moeten de garantie krijgen dat succesvolle projecten structureel kunnen worden indien aan de vooraf vastgestelde doelstellingen is voldaan.

3.3
Naar meer participatie

Eerder is vastgesteld dat in de beleidspraktijk doorgaans wordt gekozen voor de lichtere vormen van geïnstitutionaliseerde multiculturaliteit. Of men desondanks Nederland toch kan typeren als een multiculturele samenleving is dan een gerechtvaardigde vraag. Verdergaande institutionalisering van multiculturaliteit dreigt echter in strijd te komen met het politiek-liberale concept.
De Raad meent dat de spanning die hier zit niet ten principale kan worden weggenomen, hooguit kan worden verminderd. Daarvoor is in ieder geval nodig een intensief overleg met vertegenwoordigers van minderheidsgroeperingen. Essentieel voor het welslagen van dergelijk overleg is dat enerzijds duidelijk wordt geëxpliciteerd welke waarden voor de ontvangende samenleving onopgeefbaar zijn. In de *Contourennota* is daarmee een begin gemaakt. Anderzijds echter dient de ontvangende samenleving een veel meer open houding aan te nemen ten aanzien van die elementen uit allochtone culturen die wél zijn in te passen, vooropgesteld uiteraard dat de betrokkenen dit wensen. Naar het oordeel van de Raad is met dit laatste nog niet eens een begin gemaakt, enkele goede uitzonderingen daargelaten. Zo beschouwd, staat het integratiebeleid feitelijk nog in de kinderschoenen. Vrijblijvend spreken over de noodzaak van wederzijdse acceptatie bij de invulling van integratiebeleid is niet zo moeilijk, maar de concrete toepassing daarvan in de praktijk van het samenleven is heel wat anders.
Die praktijk doet zich voor op de lokale niveaus. Daar dient het gesprek hierover plaats te vinden. Daarom bepleit de Raad de instelling van gespreksplatforms op het decentrale niveau. Het overleg op landelijk niveau met minderhedenorganisaties acht de Raad, gelet op de beleidsontwikkelingen van

de afgelopen jaren, een vrijwel achterhaalde zaak. Het risico dreigt dat men elkaar in het eigen denken bevestigt, zonder hierbij voldoende voeling te houden met de snel veranderende alledaagse werkelijkheid. Als alternatief valt te overwegen, (deel-)gemeenten waar zulks nog niet het geval is te stimuleren lokale overlegplatforms met vertegenwoordigers van minderheden uit de desbetreffende (deel-)gemeente in te stellen. Ook hierbij moet erop worden gelet dat de pluriformiteit van opvattingen voldoende tot haar recht komt. Dat zal de legitimiteit van het integratiebeleid vergroten en de betrokkenheid van alle bewoners bij de publieke zaak bevorderen.

Uiteraard is belangrijk dat de lokale overheden wel iets te bieden hebben in dat overleg. Hiervoor is al aangegeven dat de Raad van oordeel is dat een goede regie nodig is over alle instellingen die zich bezig houden met aspecten van integratie, en dat die regie in één hand moet zijn. Ten aanzien van het onderwijsbeleid is de gemeentelijke beleidsvrijheid de afgelopen jaren toegenomen. Dat is een ontwikkeling die valt toe te juichen. Ook zijn er meer mogelijkheden gekomen voor het voeren van een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Tevens vervullen de gemeenten een centrale rol bij de inburgering. Van belang is dat de inburgering een concreet en direct vervolg krijgt door middel van het aanreiken van instrumenten voor arbeidsmarktparticipatie en maatschappelijke participatie, inclusief het leiden naar vervolgopleidingen. Daarom is een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor de nieuw te vormen Centra voor Werk en Inkomen onmisbaar. Tevens zullen gemeenten in overleg met het lokale welzijnswerk en met lokale sportorganisaties concrete vervolgtrajecten moeten aanbieden in aansluiting op de inburgering.

4.
Conclusies en aanbevelingen

Het dominante politiek-liberale gedachtegoed bepaalt in de praktijk de grenzen van de mogelijkheden om een multiculturele samenleving vorm te geven. Er was, vooral in de vroege jaren van de grootschalige immigratie, een zekere ruimhartigheid in het accepteren van culturele diversiteit, maar het sociaal-economisch bestel en het politiek-juridisch systeem bleken niet erg vatbaar voor multiculturele invloeden. Dit is ook te begrijpen vanuit de gedachte dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen het publieke waardenstelsel en private waarden. Dit, gevoegd bij de beperkte eisen die in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat werden gesteld aan de eigen verantwoordelijkheid van individuele burgers, droeg bij tot een zekere marginalisering van allochtonen. De versobering van de verzorgingsstaat heeft de zwakke sociaal-economische positie van veel allochtonen geaccentueerd. Ook de verzakelijking van de publieke dienstverlening heeft dit effect gehad. De onduidelijkheid over de invulling van het begrip multiculturele samenleving heeft verwachtingen gewekt die niet altijd kunnen worden waargemaakt. Omdat bij de vormgeving van het integratiebeleid te weinig meetbare en realistische doelstellingen worden gehanteerd, ontstaat opnieuw onduidelijkheid en onzekerheid. Vooral de snelheid waarmee integratieprocessen zich voltrekken, wordt vaak overschat.

Om te voorkomen dat integratiebeleid blijft steken in goede bedoelingen is meer duidelijkheid gewenst. Duidelijkheid over de vraag in welke mate multiculturaliteit aanvaardbaar wordt geacht, in de samenleving in haar geheel, maar zeker ook in het overheidsbeleid. Duidelijkheid ook over de concrete doelstellingen van het integratiebeleid. Het gaat er enerzijds om dat allochtonen de basisprincipes van het publieke bestel leren kennen en accepteren, en ook in dat bestel participeren. Anderzijds gaat het erom dat autochtone instellingen, zowel in de publieke als in de private sfeer, bereid en in staat zijn in hun organisatie rekening te houden met de inbreng van allochtonen en met hun gerechtvaardigde wensen. In de praktijk blijken dienaangaande nog vele onbenutte mogelijkheden te liggen, onder meer in de sfeer van arbeid en zelfstandig ondernemerschap, onderwijs, welzijn en gezondheidszorg.

Op grond hiervan formuleert de Raad de volgende aanbevelingen:

- *De mogelijkheden en de grenzen van het multicultureel samenleven dienen scherper te worden aangegeven. Naarmate die grenzen nauwer zijn, verliest het begrip aan betekenis. Beter is het om dan te spreken van een geschakeerde samenleving. Dat schept ook minder verwachtingen.*

- *De wederzijdse acceptatie als onderdeel van integratie dient meer inhoud te krijgen. Waar enerzijds de grondslagen van het staatsbestel niet ter discussie worden gesteld, dient anderzijds binnen instellingen ruimhartig te*

worden omgegaan met verschillen in waarden- en gedragspatronen van de cliënten van die instellingen. Binnen Nederlandse instellingen zijn kennis van en begrip voor culturele waarden van allochtonen daarom onmisbaar. Naarmate deze culturele sensibiliteit breder is gespreid, wordt het beleid effectiever.

- *De spanningen die kunnen ontstaan wanneer fundamentele waarden en het hiervan afgeleide gedrag botsen, worden veelal zichtbaar in de dagelijkse omgang en dienen daar bespreekbaar te worden gemaakt. De totstandkoming van overlegkaders met minderheden, hun vertegenwoordigers en hun organisaties op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau is daarom gewenst. Hierbij dient erop te worden gelet dat de pluriformiteit van opvattingen onder allochtonen voldoende uit de verf komt. Daarnaast dienen de lokale overheden een maximaal gebruik te maken van de (lokale) media om de participatie van allochtonen te bevorderen.*

- *De toegenomen differentiatie onder allochtonen vraagt om een meer op de persoon en op kleine (sub-)groepen gericht beleid. Dat kan het best worden vormgegeven op het lokale of sub-lokale niveau door nauwe samenwerking tussen lokale organisaties. In de relatie met de financierende overheid dient een premie op samenwerking tussen lokale organisaties te worden ingebouwd. Uitwisseling van personeel en expertise dient ruimhartig te worden toegepast.*

- *Informatie-overdracht tussen samenwerkende instellingen is noodzakelijk. Ook de financiering van instellingen die zich bezig houden met het uitvoeren van onderdelen van het integratiebeleid dient te voorzien in een premie op samenwerking. Hiermee kunnen zakelijkheid en integraliteit worden gecombineerd.*

- *Om de effectiviteit van onderdelen van het integratiebeleid te vergroten dienen vooraf realistische en meetbare doelstellingen te worden geformuleerd door de uitvoerende overheid.*

- *Indien zou worden overgegaan tot commercialisering van de uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid en andere overheidsdiensten, dienen deze organisaties ook te worden afgerekend op hun vermogen allochtonen te bereiken en te bedienen.*

- *De lokale overheden zullen steeds meer de spil zijn waarom het integratiebeleid vorm gaat krijgen. Omdat toeleiding naar de arbeidsmarkt een essentieel onderdeel van het integratiebeleid is, is het wenselijk dat gemeenten een substantiële bestuurlijke medeverantwoordelijkheid krijgen voor de nieuw te vormen Centra voor Werk en Inkomen.*

- *De lokale overheden moeten de ruimte krijgen en nemen om de middelen*

voor het onderwijs in allochtone levende talen in te zetten voor onderwijs-ondersteuning.

- *Door een meer gedifferentieerd aanbod van inburgeringmogelijkheden kan de aansluiting met vervolgtrajecten worden verbeterd. Allochtonen die reeds hun weg vonden in de Nederlandse samenleving kunnen vaker worden ingeschakeld bij deze vervolgtrajecten, en kunnen daarmee een brugfunctie vervullen.*

Rood

Literatuurlijst

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid,* Den Haag, 1989
- A. Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid,* Amsterdam, 1997
- Berg, H. van de e.a., *De barrières voorbij? Een studie naar arbeidsmarkt-projecten ten behoeve van allochtone werkzoekenden,* Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid voorstudie 4, Amsterdam, 1993
- Boer, N.G.J & J.-W. Duyvendak, *Wijkaanpak een trend?* Verslag van een *quick scan* tbv Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1998
- Burgers, J. e.a., *Burgers als ieder ander. Een advies inzake lokaal beleid en minderheden,* Onderzoeksschool AWSB, 1996
- *Deuren openen. Investeren in sociale integratie en participatie.* Rapportage van de Commissie Onderzoek lokale sociale infrastructuur, cie. Etty, mei 1998
- J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuijt, *'De stagnerende verzorgingsstaat',* Meppel, 1978
- Egeraat, A. van, *Lokaal Minderhedenbeleid. Het ontstaan en de ontwikkeling van gemeentelijke bemoeienis met minderheden 1983-1992,* SCP, 1995
- Engbersen, G. & R, Gabriels (red.), *Sferen van Integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid,* Boom, 1995
- Entzinger, H.B., "Overheidsbeleid" in: H.B. Entzinger & P.J.J. Stijnen (red.), *Etnische minderheden in Nederland,* Boom/Open Universiteit, 1990, 244-264
- *Grote Stedenbeleid. Op zoek naar de keer ten goede,* EIM Zoetermeer, 1998
- *Groot onderhoud der steden,* Eindrapport van de visitatiecommissie Grote Stedenbeleid, Den Haag, 1998
- *Integratie in perspectief,* Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag, 1998
- Jong, M.J. de, "Vernieuwing van het minderhedenbeleid: een onvoltooide symfonie" in: N.J.M. Nelissen (red.), *In staat van vernieuwing. Maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud,* Coutinho, 1996, 257-280
- Kymlicka, W., *Liberalism, Community, and Culture,* Clarendon Press, Oxford, 1989
- idem, *Multicultural Citizenship,* Clarendon Press, Oxford, 1995
- Laan, F van der, *Wondermiddelen zijn niet voorhanden. Grote Stedenbeleid 1995-1997: een onderzoek naar de gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan,* Universiteit Twente
- Lagendijk, E. & M. van der Gugten, *Sport en Allochtonen. Feiten ontwikkelingen en beleid (1986-1995),* VWS, 1996
- Praag, C. van, "Etnische Minderheden in de grote stad" in *Tijdschrift voor de Sociale Sector,* 1997, 10: 4-11
- Rath, J. e.a., *Nederland en zijn Islam; Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaatn van een geloofsgemeenschap,* Amsterdam, 1996
- Schuyt, "Kwetsbare jongeren en hun toekomst", 1995

- *Strategisch denken in oude wijken,* Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag, 1998
- Taylor, Ch., “The Politics of Recognition” in: A. Gutmann (red.), *Multiculturalism,* 1994, 25-73
- H. van den Tillaart, E. Poutsma, *Een factor van betekenis, zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland,* ITS Nijmegen, 1998
- Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans.* Kaderadvies, Amsterdam, 1995
- Veldheer, V., *De ontwikkeling van de sociale problematiek in (stedelijk) Nederland,* SCP-werkdocument, Rijswijk, 1998
- *Vier jaar Van Montfrans. Uitvoering plan van aanpak Jeugdcriminaliteit,* Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, OC & W, SZW en VWS, 1998

Bijlage I
Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken

150 jaar Grondwet

Aan

De secretaris van de Raad
voor het Openbaar bestuur,
drs. M.P.H. van Haeften,
kamer KM610,
postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-	-	CIM98/643	28 april 1998
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
mw. mr. N. Albayrak		(070)3026055	
Onderwerp		Departementsonderdeel	
Adviesaanvraag Multiculturele Samenleving en Integratie		Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden	

Enige tijd geleden heb ik de Raad voor het Openbaar Bestuur verzocht een advies uit te brengen over het integratiebeleid, naar aanleiding waarvan u dit onderwerp heeft opgenomen in uw werkprogramma 1998.
In uw werkprogramma heeft u het onderwerp onder de titel 'multiculturele samenleving en integratie' alsvolgt omschreven:
'gedurende de laatste jaren is er in het beleid een accentverschuiving opgetreden van minderhedenbeleid naar integratiebeleid. Die accentverschuiving doet de vraag rijzen naar de wenselijkheid en de noodzakelijkheid het concept van de multiculturele samenleving opnieuw te doordenken. Naarmate etnische minderheidsgroepen hier langer verblijven vindt een proces van acculturalisatie plaats. Er is daarnaast bij sommigen ook sprake van sociale mobiliteit. De diversiteit van de verschillende groepen neemt daardoor toe. Dat vraagt om een meer gedifferentieerde aanpak. In de praktijk blijken zeer vele actoren bij het integratiebeleid betrokken te zijn. Dat komt de effectiviteit van het beleid niet altijd ten goede, zeker gelet op de toegenomen differentiatie. Dit doet de vraag rijzen of de bestuurlijk organisatorische vormgeving van het integratiebeleid wijziging behoeft'.

Thans geef ik een nadere concretisering van de adviesaanvraag.

In de afgelopen periode heeft de Nederlandse regering een groot aantal beleidsinspanningen gepleegd om de participatie van minderheden te bevorderen. In de Contourennota Etnische Minderheden is als primair en geactualiseerd beleidsdoel geformuleerd het concept van het activerend burgerschap. Niettemin is van verschillende zijde betoogd dat in onvoldoende mate op verschillende primaire terreinen van het beleid voortgang is geboekt.

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53
E-mail info@minbiza.nl

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeke bij beantwoording datum, kenmerk en onderwerp te vermelden

Recentelijk is in de CRIEM-nota van het kabinet geconcludeerd dat er geen basis is voor de veronderstelling dat de huidige beleidsinspanningen een noodzakelijke trendbreuk tot stand zullen brengen in de zin dat voorkomen kan worden dat grote groepen etnische jongeren in de marginaliteit terechtkomen.
In de kabinetsreactie op de RTG-notitie 'De multiculturele samenleving als uitdaging', is aangegeven dat de culturele en etnische diversiteit relevant zijn voor het beleidsstreven om tot participatie van de minderheidsgroepen te komen in alle geledingen van de maatschappij. Sociaal-culturele factoren blijken wederzijds van belang te zijn bij het proces van acceptatie.
Het kabinet heeft de Kamer toegezegd deze RTG-notitie verder uit te zullen werken.

Vanuit deze benadering kom ik tot de eerste vraag aan de ROB:

> *1. Heeft de ROB een beeld hoe meer dan tot dusver processen van multiculturaliteit, cultuur, etniciteit en godsdienst kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het beleid gericht op participatie.*
> *Zijn er ten aanzien van het geldende conceptuele kader ook nog andere terreinen waar meer dan tot dusver de aandacht op moet worden gericht?*

Nog afgezien van het conceptuele kader is meermalen opgemerkt dat het bestuurlijke kader van het beleid in onvoldoende mate bijdraagt aan de effectiviteit daarvan.
In de CRIEM-nota is op dit punt opgemerkt dat een integraal, consistent en samenhangend beleid vraagt om nogal wat afstemming en samenwerking. Veel beleidterreinen zoals het jeugdbeleid, het lokaal onderwijsbeleid en het arbeidsmarktbeleid kennen complexe netwerken. Er is een grote verscheidenheid aan organisaties die aan uiteenlopende andere organisaties verantwoording zijn en van daaruit verschillend worden aangestuurd.
Gemeentelijke diensten moeten samenwerken met scholen, vrijwilligersorganisaties, Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening, Regionale Opleidingscentra etc.
Als ten aanzien van de onderhavige problematiek een effectieve aanpak gerealiseerd moet worden, dan is een heldere regie van belang: één instantie of organisatie moet aangesproken kunnen worden op het geheel. De bestuurlijke regie moet een essentieel aandachtspunt zijn bij de uitwerking van een vernieuwende aanpak.

Een specifiek aspect van de bestuurlijke context is dat er uit de groepen zelf weinig prikkels komen die als katalysator kunnen dienen. De organisaties van minderheden zijn nauwelijks in staat om op gearticuleerde wijze aandacht te vragen voor hun noden. Binnen de instituties zijn geen of te weinig personen betrokken op strategische niveaus. Daarnaast is sprake van soms grote wederzijdse onbekendheid. Een probleem is ook het ontbreken van lerend vermogen in verschillende organisaties ten aanzien van vraagstukken van interculturaliteit.

2. Kan de ROB een advies uitbrengen over de mogelijkheden om bestuurlijk te komen tot zodanige vormen van samenwerking dat een effectiever en sneller resultaat wordt bereikt op het terrein van het integratiebeleid? Hoe kunnen resultaten van dit beleid in beeld worden gebracht, zodat een beoordeling mogelijk is van de effectiviteit daarvan?

Ik ga ervan uit dat het bovenstaande een nadere concretisering omvat van mijn adviesaanvraag over de multiculturele samenleving en integratie, en zie gaarne uit naar uw advies.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

H.F. Dijkstal

ROB

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1.	Verscheidenheid in vervlechting, bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie	oktober 1997
2.	Integriteit, een zaak van overheid èn bedrijfsleven	oktober 1997
3.	Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
4.	Dienen en verdienen met ICT, over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening	april 1998
5.	Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur	april 1998
6.	Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO	april 1998
7.	Illegale Blijvers	april 1998
8.	Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed	september 1998
9.	Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving	september 1998
10.	De overheid de markt in- of uitprijzen?	december 1998
11.	De grenzen van de Internetdemocratie	december 1998
12.	Kiezen zonder drempel; het kiesstelsel geactualiseerd	februari 1999
13.	Retoriek en realiteit van het integratiebeleid	maart 1999

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* — januari 1998

2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* — april 1998

3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* — september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 — september 1997

2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursintrumentarium bij (financiële) decentralisatie* — september 1997

3. Jaarverslag 1997 — maart 1998

4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* — maart 1998

5. Jaarverslag 1998 — maart 1999

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

voorzitter	:	mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**, commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
vice-voorzitter	:	de heer **prof.dr. H.G. Sol**, hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
leden	:	de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**, hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht;
	:	mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**, directeur Legato opleidingen;
	:	de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**, hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
	:	de heer **ing. E.M. Mastenbroek**, oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
	:	mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**, associée BCG;
	:	de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**, directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
secretaris	:	de heer **drs. M.P.H. van Haeften** (geen Raadslid).