

De integratie van allochtonen in Nederland, analyse en perspectief

Dit artikel verscheen in *Liberaal Reveil* van juli 1989. Het gaat in op de slechte positie van minderheden in Nederland, ondanks de ruim 800 miljoen gulden die in Nederland jaarlijks worden uitgetrokken voor het minderhedenbeleid. In dit artikel wordt ook stilgestaan bij de oorzaken van het falende beleid en de mogelijke alternatieven die meer kans op een succesvol beleid bieden.

WRR en beleid

De verschijning van het zeventiende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) '*Etnische Minderheden*' in 1979 betekende een mijlpaal in de geschiedenis van het recente minderhedenvraagstuk in Nederland. Daarin werd bevestigd wat mensen, zelf behorend tot de minderheden, onder wie ondergetekende, voordien reeds verkondigden. De terugkeer naar het geboorteland bleek, hoe zeer ook door sommigen gewenst, een utopie. De reactie van de overheid op het WRR-rapport resulteerde in het formuleren van een minderhedenbeleid dat in essentie uiteraard een verbetering van de positie van hier verblijvende buitenlanders beoogde. Is deze doelstelling nu, een decennium later, bij benadering bereikt? Een citaat uit een recente studie: 'de maatschappelijke positie van de minderheden in Nederland is de laatste vijftien jaar sterk verslechterd, zeker waar het de toegang tot arbeid betreft. Hun positie op de woningmarkt is recentelijk iets verbeterd, in het onderwijs is - gameten naar de doorstroming naar het voortgezet onderwijs - amper verbetering te bespeuren. Verbetering en verslechtering betekenen hier: het kleiner of groter worden van de oorspronkelijke achterstandspositie ten opzichte van de autochtone bevolking als geheel, maar ook ten opzichte van categorieën daaruit die op relevante kenmerken vergelijkbaar zijn.' Aldus Rinus Penninx in zijn studie *Minderheidsvorming en emancipatie*. Penninx is overigens ook de auteur van het onderzoek ten behoeve van bovengenoemd WRR-rapport.

Resultaat

Inderdaad, het gaat slecht met de minderheden, de huidige situatie is verontrustend. Enig cijfermateriaal ter illustratie:

- ruim ^{40%} is werkloos; voor Molukse jongeren ligt het werkloosheidspercentage zelfs tussen de 50 en ^{70%};
- ruim ^{80%} van de jongeren haalt geen schooldiploma;

- Turkse en Marokkaanse kinderen worden acht keer zo vaak naar het LHNO (de huishoudschool) en de LTS (lagere technische school) gestuurd als Nederlandse kinderen;
- van de Turkse leerlingen gaat 12% naar een Mavo-school tegenover 70% van de Nederlandse kinderen.

Een ander significant gegeven is dat reeds in 1981 vaststond dat nog geen 20% van de buitenlandse jongeren tussen de 16 en 24 jaar op school zat. En tot slot een gegeven uit een heel andere hoek: het percentage allochtonen in Nederlandse opvanginrichtingen voor jongens bedroeg in 1984 25%; in 1988 was dit gestegen tot circa 50%.

Oorzaak van het falen van het beleid

Hoe vallen deze gegevens te rijmen met het feit dat Nederland jaarlijks ruim fl.800 miljoen vrijmaakt voor het 'minderhedenbeleid'? In het buurland België bijvoorbeeld, waar nota bene verhoudingsgewijs meer buitenlanders wonen en waar geen minderhedenbeleid bestaat, wijkt het werkloosheidspercentage onder de buitenlanders niet af van dat onder de autochtone bevolking, afgaand op informatie van de organisatie Foyer in Brussel. Waar ligt de verslechterde situatie in Nederland dan aan? Wel, het begint al met de manier waarop in Nederland het begrip 'minderheden' wordt gedefinieerd. Wanneer behoort men eigenlijk tot een minderheidsgroep? Met enkele kleine variaties vindt men in de literatuur steeds dezelfde omschrijving, zelfs in overheidsnota's. In de zo-even genoemde studie van Penninx wordt de volgende omschrijving gegeven: 'Men behoort tot een minderheidsgroep als men aan een viertal voorwaarden voldoet: *een lage maatschappelijke positie*, men moet door de samenleving en zichzelf als lid van de eigen groep worden beschouwd, de groep waartoe men behoort kan *weinig invloed uitoefenen* en, ten slotte, *moet aan de eerste drie voorwaarden over generaties worden voldaan.*' (De cursivering is van mij; D.P.) Anders gezegd: je bent lid van een minderheidsgroep als je in ieder geval een stumper bent, weinig invloed kunt uitoefenen en het vooruitzicht hebt dat je aan deze belabberde situatie generaties lang niet zult ontkomen. Met andere woorden: die allochtonen, die het sociaal-maatschappelijk redelijk ver hebben geschopt, behoren niet tot de minderheden, ondanks hun afkomst en hun eigen identiteit.

Dit doet mij denken aan een van de beste moppen uit mijn Marokkaanse jeugd: Een man lag ernstig ziek op zijn bed te kreunen. Zijn verontruste vrouw laat een geneesheer voor hem komen. Na diepgaand onderzoek deelt de arts de vrouw mede: 'Mevrouw, uw man behoort niet meer tot het rijk der levenden, hij is dood.' Geschokt verzamelt de man al zijn krachten,

komt overeind en roept: 'Niet waar, ik leef nog.' Waarop de bezorgde vrouw tegenwerpt: 'hou je mond, wie is hier de deskundige?'

Ik denk dat wij met een soortgelijk probleem te maken hebben. Etnisch-culturele minderheden worden beschouwd als per definitie zielige mensen die niet voor zichzelf kunnen opkomen. Generaties lang.

En zelfs wanneer zij de moed verzamelen en gaan roepen: wij zijn volwaardige mensen, wij kunnen voor onszelf opkomen, dan zijn er bosjes 'deskundigen' en professionelen die verontwaardigd reageren op deze brutale 'ondeskundige' beweringen. En moedertje Staat leent vervolgens braaf haar oor aan de kwakzalvers die het beter weten. *Het beeld van de zielige buitenlanders wordt zo met man en macht overeind gehouden door het omvangrijke net van hulpverleners, pleitbezorgers en belangenbehartigers.* Het is duidelijk: een onjuiste diagnose levert zelden een doeltreffende behandeling op, hoe groot de bereidheid en de inzet ook mogen zijn. Vanuit een dergelijk verkeerd vertrekpunt is de verslechtering van de maatschappelijke positie van deze minderheden, alle inspanningen en hoge budgets ten spijt, in belangrijke mate te verklaren.

Toen het na het verschijnen van het WRR-rapport vast kwam te staan dat het niet meer om 'gastarbeiders' ging maar om mensen die een nieuw bestaan in dit land willen opbouwen, moest men de tot dan toe gevolgde weg van het institutionaliseren van het paternalisme en het versnipperen van aandacht, geld en inzet verlaten en een andere inslaan: het roer omgooien. Toen moest de kernvraag worden gesteld: welke maatregelen zijn nodig om *de mensen om wie het gaat*, op termijn sociaal redzaam, zelfstandig geëmancipeerd te maken en gelijke kansen als bun medeburgers van Nederlandse afkomst te geven? De vraag is zo dus toegespitst op een volwaardige *integratie* in Nederland, met *participatie* als resultaat.

Wat toen gebeurde en nog steeds voortduurt is dat men de problemen van etnische minderheden in de welzijnsfeer heeft getrokken en daarmee de aandacht heeft gevestigd op de reeds bestaande situatie en zo werd slechts meer van het oude of varianten daarvan geboden. Er werd geluisterd naar de mening van menige welzijnsinstelling, weinig originele voormannen en andere kwakzalvers. Maar niets werd gevraagd aan de buitenlanders zelf of aan hun organisaties. Dit geldt overigens vooral voor de mediterranen. Zo kon het gebeuren dat het biculturele onderwijs, oorspronkelijk bedoeld om na een eventuele terugkeer de aansluiting bij het onderwijs in de landen van herkomst te versoepelen, een andere naam kreeg, namelijk 'onderwijs in eigen taal en cultuur' (OETC), en zo kon het gebeuren dat dit OETC van een fraai klinkende bedoeling werd voorzien, namelijk de ontwikkeling van de eigen identiteit, en verder onder dezelfde voorwaarden en binnen schooltijd werd voortgezet.

Er werd bijvoorbeeld niet eens gekeken of het Arabische OETC ook bij kinderen van Berberse ouders beantwoordde aan de doelstellingen. Zodoende werden de inmiddels gevestigde categoriale instellingen voor Marokkanen en Turken bestendig en zelfs uitgebreid, in plaats van eigen, emancipatorisch werkzame zelforganisaties te stimuleren en te bevorderen. Surinaamse, Antilliaanse en Molukse instellingen zijn veelal van meet af aan wel *vanuit* en *door* de eigen populaties ontstaan en gerund. Met het legertje lieve en zachte hulpverleners, voor wie geldt dat kwaliteit verdacht is, werd de toekomst van de buitenlandse werknemers uitgestippeld. Logisch dat hun aanpak van ‘hoe kom ik over in het spanningsveld van jouw belevingswereld?’ geen hard, zakelijk arbeidsperspectief biedt, noch doorstroming in het onderwijs bevordert. Het besef dat het product van deze welzijnstaak is verjaard, ontbreekt nogal. Kortom, er werden onjuiste wegen bewandeld, verkeerde conclusies getrokken uit de signalen en berichten uit de praktijk, en er werd bijgevolg onjuist beleid uitgestippeld.

Slechte adviezen en slechte adviseurs leiden tot slecht beleid en dus tot slechte resultaten.

Erger voorkomen

Desalniettemin, wij moeten trachten erger te voorkomen. Wij moeten zien te voorkomen dat het probleem van de langdurige werkloosheid een synoniem wordt van het etnische probleem, voor zover dat nu niet reeds het geval is. Onder het motto ‘beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald’ moeten wij bereid zijn het thans uit de hand gelopen probleem met ongewone aanpak en op onconventionele wijze tegemoet te treden. Dat mag een kort verhaal zijn, als het maar reëel, doelgericht en voorai productief is. Ik besef hoe moeilijk de realisering van een dergelijk pleidooi is. Gewoonten zijn inmiddels geworteld en belangen zijn hiermee gemoeid. Toch, de ernst van dit sociaal-maatschappelijke probleem vereist extra aandacht, een buitengewone aanpak en een gezonde dosis moed. Een perspectief aandragen als alternatief is evenwel geboden!

Perspectief

Dit gesteld hebbende en om herhaling van de fouten van de jaren tachtig te voorkomen, pleit ik voor een herformulering van de analyse, een herschrijving van de *definitie* van de doelgroep en een herbezinning op de *doelstelling* die wij met de doelgroep voor ogen hebben op grond van de thans beschikbare inzichten, om vervolgens daaruit het te voeren beleid af te

leiden. Binnen de beperkte ruimte die mij ter beschikking staat, wil ik een aanzet hiertoe beknopt formuleren.

Kenmerken en definities van doelgroep

Met 'etnische culturele minderheden' wordt gerefereerd aan hier verblijvende *allochtonen* uit diverse landen met uiteenlopende achtergronden. De meesten zijn hier om economische redenen, of op politieke gronden. Het betreft de eerste, tweede en soms derde generatie. Bij sommige allochtonen is er sprake van een lage maatschappelijke positie met alle materiële en immateriële gevolgen van dien. Sommige Nederlanders verkeren echter ook in deze positie, zij het dat een lage scholingsgraad of zelfs analfabetisme vaker voorkomt onder de allochtonen, met name die van Turkse en Marokkaanse afkomst. Bij allochtonen is bovendien sprake van andere normen, waarden, leefregels, gedragscodes, communicatiestijl en soms andere geloofsovertuiging (samen te vatten in culturele achtergrond) en huidskleur dan bij de autochtone bevolking. Dit kan extra complicaties in de interpersoonlijke omgang veroorzaken. Tot zover de definitie van de doelgroep.

Doel

Het na te streven doel ten aanzien van de allochtonen wijkt niet af van het doel ten aanzien van de autochtone bevolking: hun de mogelijkheid bieden een waardig bestaan op te bouwen waarbij de kansen op zelfrealisatie voor iedereen gelijk zijn, zonder onderscheid naar ras, geloof, afkomst of huidskleur. Het zou ideaal zijn voor *alle* allochtonen een comfortabel bestaan te realiseren, evenals voor ieder ander. De realiteit leert ons dat zulks een utopisch doel is. Anders gesteld: nastreven dat alle allochtonen(-kinderen) op den duur artsen, accountants en brave burgers zullen zijn is Don Quichotterie. Met andere woorden, wij moeten doelen nastreven die tevens haalbaar zijn. Mijn stelling is dat je meer bereikt met het erkennen van de werkelijkheid dan met het nastreven van irreële doelen.

Dat er gewone arbeiders, laaggeschoolden en zelfs analfabeten, zwakbegaafde, wetsovertreders, prostitué(e)s en drugsgebruikers onder de allochtonen zullen zijn, hebben wij te accepteren. Dit geldt immers ook voor de autochtone bevolking.

Dus, het doel van een herziene beleid en een herziene aanpak dient te zijn, met inachtneming van de nodige differentiatie tussen de verscheidene groepen allochtonen de hierboven geschetste excessen aan te pakken en tegen te gaan. Net zolang en net zo goed totdat deze *excessen* fundamenteel zullen zijn uitgebannen.

Beleid

Uitgaand van deze definitie en dit doel en afgestemd op de ervaringen van de laatste decennia en de actuele gegevens, moet een nieuw beleid worden geformuleerd ter realisering van het gestelde doel. Een nieuw beleid met de volgende pijlers als basisfilosofie.

1. Isolement

Het huidige minderhedenbeleid heeft geleid tot isolement van migranten. De affaire-Rushdie is een signaal hiervan. Men kon onvoldoende inschatten hoe het Nederlandse publiek de roep om zijn dood zou ervaren. Daarom is een tweesporige aanpak nodig om dit isolement te doorbreken:

- a. Migranten versneld de Nederlandse taal laten leren en de Nederlandse normen, waarden en leefregels. Scholing gericht op werk aanbieden. Eisen stellen aan migranten.
- b. De Nederlandse samenleving veel beter op de hoogte brengen van de culturele achtergrond van migranten. Niet alleen mensen die werkzaam zijn in het onderwijs scholen, maar ook zij die werkzaam zijn in het bedrijfsleven en niet in de laatste plaats de man en vrouw op straat.

2. Strategie

De strategie is tot nu toe gekenmerkt door *doodknuffelen* van migranten, door verregerende betutteling, door voortdurend alleen op de rechten en niet op de plichten van de migranten te wijzen, en door de constante roep om ten koste van alles de eigen cultuur te versterken. Deze strategie is de oorzaak van het bovengenoemde isolement. De strategie moet dus worden gewijzigd. De nieuwe strategie moet natuurlijk geen verwaarlozing van de eigen cultuur beogen, maar de prioriteit dient te liggen op het *ingroeien* in de Nederlandse samenleving. Zulks vereist een aanpak waarbij de individuele ontplooiing en emancipatie veel meer centraal staan dan nu het geval is.

3. Emancipatie

Het anti-emancipatorische karakter van het huidige minderhedenbeleid zorgt enkel voor versterking en uitbreiding van de talloze organisaties en instellingen die werken en waken

voor en over de belangen van buitenlanders: een methodiek van *permanent opvangbeleid*. Nog steeds worden de belangen van de buitenlanders door deze instanties behartigd en niet door de eigen organisaties van de migranten. Dit werkt contraproductief en dient daarom te worden herzien.

4. *Decentralisatie*

Het totale aantal allochtonen in Nederland bedraagt ^{7%} van de totale bevolking. En het totale aantal allochtonen met een buitenlandse nationaliteit bedraagt ongeveer 4%. De overgrote meerderheid van deze allochtonen, namelijk ^{80%}, bevindt zich in slechts 22 van de 700 gemeenten. Bovendien, de helft van het totale aantal allochtonen is in de vier grote steden geconcentreerd. Deze feiten rechtvaardigen alleszins een decentrale aanpak, waardoor de betrokken gemeenten een grotere beleidsruimte krijgen. Landelijke, emancipatiebelemmerende instanties dienen dan ook plaats te maken enerzijds voor beter plaatselijk beleid en anderzijds voor stimulering van de eigen organisaties van de allochtonen. Met andere woorden, de prioriteit moet worden verlegd en zelforganisaties moeten worden gestimuleerd, dus meer geld krijgen.

5. *Subsidierendement*

De vele miljoenen uitgegeven aan talloze gesubsidieerde clubs en centra blijken, gegeven het resultaat van hun werk, weggegooid geld. Sanering van het woud van paternalistische instanties is thans geboden. Bovendien behoort iedere verstrekte subsidie aan *termijn* en *resultaat* te worden gebonden. Het gaat om gemeenschapsgelden, en de gemeenschap heeft recht om waar voor haar geld te zien.

6. *Nationale adviesraad allochtonenbeleid (NAAB)*

De overheid heeft zich tot op heden in belangrijke mate laten adviseren en beïnvloeden door het welzijnsircuit. Over het resultaat hiervan bestaat thans nagenoeg consensus: een volkomen mislukking. Een nieuwe constructie om deskundig advies in te winnen is geboden. Advies dient niet gegeven te worden per groep, subcultuur en religieuze achtergrond, maar door een raad van *deskundigen* op het terrein van het allochtonenvraagstuk. Voor een

dergelijke aanpak is immers ook gekozen op andere maatschappelijke terreinen. Zo zijn er de Raad voor het Ouderenbeleid, de Raad voor de Kunst, de Emancipatieraad enzovoort. Bekostiging van het hier voorgestelde beleidsalternatief zal kunnen geschieden door herschikking en effectiever maken van de beschikbare middelen.

Slot

Het onderhavige vraagstuk acht ik van een dergelijk maatschappelijke importantie, dat ik van mening ben dat het een volwaardig aandachtspunt bij de volgende *kabinetsformatie* moet zijn. Net als tien jaar geleden is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid weer door het kabinet om advies over deze materie gevraagd. Het zal mij benieuwen of de feiten en de ervaringen van de afgelopen jaren in voldoende mate in het WRR-advies en de daaropvolgende reactie van het kabinet zullen doorklinken.