

## **INEFFECTIEF BELEID**

Essay gepubliceerd in *'Liberaal Reveil'*, uitgave van de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, februari 1999.

**Migranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan onze samenleving, maar hun potentieel wordt vooralsnog niet goed benut. Door een slecht beleid kampen zij met relatief veel problemen. Als het Nederlandse overheidsbeleid niet snel verandert en de ontstane problemen niet krachtig aanpakt, loopt de samenleving het gevaar ernstig te worden ontwricht. Wat is er mis gegaan en hoe kan het beter?**

De laatste decennia hebben zich grote groepen migranten in Nederland gevestigd. Die instroom is voorlopig nog niet ten einde. Een deel van de migranten zal na verloop van tijd weer naar het land van oorsprong terugkeren. Maar het merendeel is naar Nederland gekomen om er te blijven.

Aanvankelijk ging men ervan uit dat de nieuwkomers zich wel zouden aanpassen aan de Nederlandse cultuur. Dat zij daarin - zoals eerdere groepen migranten - geruisloos zouden opgaan. Dit is een illusie gebleken. Hier en daar treedt weliswaar vermenging op met de autochtone denk- en leefwereld, maar het merendeel van de migranten doet geen afstand van de eigen cultuur en kiest er bewust voor om volgens de eigen waarden, normen en tradities te blijven leven. Dat is geen tijdelijk verschijnsel, maar zal zich generaties lang blijven voortzetten. Zo zijn - met de migranten - ook hun culturen naar Nederland gekomen om er te blijven. Daardoor is Nederland hard op weg een multiculturele samenleving te worden.

De vraag is hoe de transformatie naar een multiculturele samenleving zal verlopen. En hoe uiteindelijk de Nederlandse samenleving er zal gaan uitzien. Zeker is wel dat deze transformatie niet zonder slag of stoot zal verlopen. De bewijzen daarvan zien we nu al dagelijks om ons heen. Denk maar aan de hoge criminaliteit en werkloosheid onder bepaalde groepen migranten. Deze problemen hebben lange tijd vrijwel ongehinderd kunnen groeien. Het was tot voor enkele jaren terug *not done* om ze aan de kaak te stellen en hier passende maatregelen tegen te nemen. Dat migranten meer dan 'gewone Nederlanders' werkloos zouden zijn of betrokken bij criminaliteit, werd simpelweg ontkend of afgedaan als stemmingmakerij. Uit angst om van 'discriminatie' beticht te worden werd gezwegen over zaken die iedereen om zich heen kon zien gebeuren.

Dit goedpraten of verhullen van de problemen heeft averechts gewerkt. Het stond de aanpak ervan in de weg, want hoe kun je problemen aanpakken die er (zogenaamd) niet zijn? Daardoor konden ze uitgroeien tot hun huidige proporties. Gevaarlijker nog is dat het doodzwijgen van de migrantenproblematiek uiteindelijk juist heeft geleid tot een onevenwichtige, negatieve beeldvorming over migranten. Als iets niet bespreekbaar wordt gemaakt, dan gaan de verhalen hierover een eigen leven leiden. Dan ontstaat er ruimte voor eigen beeldvorming. En wordt er selectief waargenomen en incidenten worden opgeblazen. Vaak gaan dan de negatieve aspecten overheersen.

Dat is met de beeldvorming rond migranten het geval. Pas de laatste pakweg twee, drie jaar zijn de problemen die de migratie naar Nederland met zich mee heeft gebracht, bespreekbaar geworden. Nu lijkt de kurk van de fles. Wat lange tijd niet gezegd mocht worden (behalve door extreem rechtse groeperingen), komt nu in niet mis te verstane cijfers boven water en is in steeds meer onderzoeken, beleidsnota's en politieke programma's terug te vinden. Dat geeft voeding aan de al eerder ontstane vooroordelen. Het gevolg hiervan is een groeiende weerstand tegen migranten onder de autochtone bevolking. Aanvankelijk bleef die vooral nog onder de oppervlakte voelbaar, maar de laatste tijd wordt ze steeds vaker openlijk uitgesproken. Deze signalen moeten serieus worden genomen en kunnen niet meer zomaar als 'bekrompen' of 'racistisch' terzijde worden geschoven. Ze zijn begrijpelijk en helaas soms ook terecht.

Als het Nederlandse migratiebeleid niet snel van koers verandert en de ontstane problemen niet worden aangepakt, dan loopt de samenleving het gevaar ernstig te worden ontwricht. Er moet een aanpak worden gekozen die de huidige problemen corrigeert, maar die ook de positieve kanten van de migratie van Nederland zo goed mogelijk uit de verf laat komen. Die positieve kanten worden op dit moment onvoldoende onderkend en gewaardeerd. Toch zijn ze er wel degelijk. We zien ze dagelijks om ons heen. De meeste autochtonen realiseren zich nauwelijks hoeveel geur en kleur de migranten inmiddels letterlijk en figuurlijk aan de samenleving hebben gegeven. Denk bijvoorbeeld aan de voeding en eetgewoonten in Nederland. Hieraan hebben migranten geleidelijk een heel ander gezicht gegeven. Wie heeft er nooit Chinees of Grieks gegeten? Of Turks brood gekocht? En wat te denken van pizza's, broodjes shoarma, cappuccino, olijven? Tussen de variëteit aan exotische gerechten nemen boerenkool en stampot nog maar een bescheiden plaats in.

Er zijn nog meer invloeden merkbaar. Op het gebied van muziek en dans, theater, literatuur en mode. Maar ook op het gebied van handel en nijverheid. Waar autochtone middenstanders door grootwinkelbedrijven werden verdrongen, schieten nu weer allochtone winkeltjes en stalletjes als paddestoelen uit de grond. Dat geeft het straatbeeld een sfeer en levendigheid die oudere autochtone Nederlanders zich nog van vroeger kunnen herinneren.

De migranten die naar Nederland zijn gekomen, brengen bovendien een schat aan waarden, normen en levenswijsheden met zich mee, die een verrijking kunnen zijn voor het geestelijk leven en welzijn in de Nederlandse samenleving. De autochtonen die zich zorgen maken over de 'teloorgang van de Nederlandse cultuur', moeten zich eens in alle oprechtheid afvragen of deze cultuur nog wel in alle opzichten op het juiste spoor zit. Is hierin nog wel een juiste balans tussen (heel hard) werken en genieten van het leven? Is het wel goed dat afspraken met vrienden alleen nog kunnen als er 'een gaatje in de agenda vrij is'? Wordt er wel goed omgegaan met ouderen en anderen die het tempo in de samenleving niet meer kunnen volgen? De confrontatie met andere denkwijzen en leefpatronen vergroot het inzicht in en het bewustzijn van de eigen leefwijze. Dat kan leiden tot een herbezinning op de eigen waarden en normen en tot een bijstelling van de scheefgroei, die hierin wellicht in de loop der tijd is ingeslopen.

De allochtone aanwas van de Nederlandse bevolking heeft nóg een belangrijke positieve kant, waarvan veel autochtonen zich te weinig bewust zijn. De komende jaren zal de vergrijzing in Nederland (en andere westerse landen) hard toeslaan. Zonder de instroom van migranten zou er een groot tekort aan arbeidskrachten ontstaan en zouden de oudedagvoorzieningen niet meer zijn op te brengen. Veel van de autochtonen die nu zo bezorgd zijn over de toename van het aantal migranten, realiseren zich niet dat hun AOW waarschijnlijk voor een belangrijk deel door diezelfde migranten zal moeten worden opgebracht. Vanwege de toekomstige schaarste aan arbeidskracht, moet het arbeidspotentieel in Nederland zo goed mogelijk worden benut. Daarin vormen de migranten een steeds belangrijkere factor. Ten koste van alles moet worden voorkomen dat jongeren uit deze groep maatschappelijk uit de boot vallen. Ze moeten op het juiste spoor worden gezet en de kans krijgen zich zodanig te kwalificeren dat zij volwaardig in de samenleving kunnen meedraaien.

De vraag is hoe dit kan worden bereikt. Er is in de loop der jaren al veel geïnvesteerd in maatregelen om dit voor elkaar te krijgen, maar zonder veel succes. Wat ging er fout en met welke aanpak zou een beter resultaat kunnen worden bereikt?

## **Wat ging er fout?**

Migranten blijken nog steeds een achterstandspositie ten opzichte van autochtone Nederlanders te hebben, als het gaat om participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Er is sprake van een lager opleidingsniveau, een lagere positionering in de arbeidsmarkt, een hogere en langduriger werkloosheid, een geringere organisatiegraad en bestuurlijke participatie, onvoldoende acculturatie en een hoge criminaliteit. Dit ondanks de omvangrijke investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan in beleidsmaatregelen om de achterstanden ten opzichte van autochtone Nederlanders terug te dringen. Ironisch genoeg zijn de groepen migranten die bij hun integratie het minst werden gesteund (soms zelfs tegengewerkt), het meest succesvol gebleken (denk aan de Indische Nederlanders), terwijl de groepen waaraan de grootste zorg besteed is, nog steeds tot de zorgenkindjes behoren. Aan de goede bedoelingen en de inzet van de betrokken instanties en individuen heeft het allemaal niet gelegen. Evenmin aan de hoeveelheid geïnvesteerde middelen. Maar waaraan dan wel?

### *Opleiding*

Opleiding vormt een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle participatie in de samenleving (zowel voor autochtonen als migranten). Dat de scholing van migranten is achtergebleven, heeft minstens drie oorzaken:

1. Onduidelijkheid over het verblijfsperspectief. Wanneer men vastbesloten is in Nederland te blijven, dan vormt dit een prikkel om te investeren in het leren van de taal en het volgen van een opleiding. In het omgekeerde geval is die prikkel veel minder.
2. Gebrekkige steun vanuit de omgeving. Volwassen migranten worden vanuit hun directe omgeving (familie, vrienden, kennissen) vaak niet of nauwelijks gestimuleerd om alsnog een opleiding te gaan volgen. Voor kinderen van migranten ontbreekt vaak de actieve steun van de ouders. Met name als die zelf nauwelijks zijn geschoold. Zij kunnen hun kinderen niet adviseren bij het kiezen van een geschikte school en loopbaan. Ook kunnen ze niet helpen bij het maken van het huiswerk, dat voor kinderen van migranten toch al extra moeilijk is vanwege de mindere beheersing van de Nederlandse taal en een gebrekkig inzicht in de impliciete, specifiek Nederlandse cultuuraspecten van de leerstof.

3. Cultuurverschillen. De belangrijke maatschappelijke betekenis van een opleiding in Nederland wordt door migranten uit andere culturen niet altijd onderkend en naar waarde ingeschat. Men heeft bovendien vaak moeite met de taal, de leerstof (en hierin impliciete Nederlandse waarden en normen) en de gehanteerde didactiek. Dat kan ertoe leiden dat men meer heil ziet in snel aan het werk gaan en dat men de school vroegtijdig verlaat. Soms blokkeren ouders bewust het volgen van een opleiding, omdat zij vinden dat hun kinderen op school worden 'bedorven' en tot - in hun ogen - verkeerde opvattingen worden gebracht.

Het zijn vooral die cultuurverschillen die van fundamenteel belang zijn bij het verklaren van opleidingsproblemen (in dit geval het ontstaan van opleidingsachterstanden bij migranten). De migratiegeschiedenis en het cijfermateriaal over de participatie van migranten in het onderwijs ondersteunen dit. Indische Nederlanders en - in mindere mate - Surinamers en Antillianen zijn van huis uit opgegroeid met en in het Nederlandse onderwijssysteem. De voertaal, de betekenis van scholing, de structuur en werkwijze van het schoolsysteem zijn met de paplepel ingegoten. Voor andere groepen migranten is dit alles minder vanzelfsprekend. Het (onderwijs)beleid gericht op het voorkomen en terugbrengen van opleidingsachterstanden bij migranten, heeft met dit cultuuraspect te weinig rekening gehouden. In de beleidsvoornemens is dit onvoldoende concreet tot uitdrukking gebracht en uitgewerkt. De hieruit voortvloeiende maatregelen werden daardoor tot lege hulzen, tot maatregelen pro forma, die niet zijn doorgedrongen tot de kern en die daardoor niet het gewenste effect hebben opgeleverd.

Er is ook te weinig rekening gehouden met de integrale aanpak, die bij een probleem als dit nodig is. Maatregelen op de school zelf zijn niet voldoende. Ook de omgeving van de school (met name de ouders) moet door middel van flankerend beleid worden aangepakt. Migrantenouders worden op een ineffectieve manier op de hoogte gebracht van het maatschappelijk belang van onderwijs in de Nederlandse samenleving (de brochures, folders en voorlichtingsgesprekken bevinden zich vaak niet op hun golflengte en de informatie hieruit dringt onvoldoende door). Ook worden ze te weinig betrokken, geactiveerd en getraind om hun kinderen te stimuleren en te begeleiden.

#### *Arbeidsdeelname*

De grote achterstand van sommige groepen migranten op de arbeidsmarkt kan voor een belangrijk deel worden verklaard door gebrekkige scholing en het wegvallen van

werkgelegenheid. Veel van de gastarbeiders kwamen niet of nauwelijks geschoold naar Nederland, om hier laag gekwalificeerd werk te gaan doen. Door de economische en technologische ontwikkelingen, is in de westerse wereld juist in deze sector veel werkgelegenheid weggevallen. Hierdoor zijn veel migranten in deze categorie hun baan kwijtgeraakt. Voor veel van hen is de drempel naar (om/bij)scholing te hoog gebleken. Door het gebrek aan (om/bij)scholing bleef de arbeidsmarkt voor hen gesloten en werden zij in veel gevallen langdurig werkloos.

Dat heeft migranten in een maatschappelijk moeilijke positie gebracht. Niet alleen vanuit het oogpunt van inkomen en status. Het ontnemt hen tevens een belangrijke mogelijkheid om in contact te komen met autochtonen en zo te leren omgaan met de Nederlandse waarden en normen. Dit belemmert niet alleen hun eigen volwaardige deelname aan de samenleving, maar ook die van hun kinderen. Die worden onvoldoende gestimuleerd en gesteund bij het volgen van onderwijs en het kiezen van een loopbaan. Zij verlaten vroegtijdig de school (en niet zelden ook de ouderlijke woning) en raken eveneens werkloos. Zo dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan, waarbij een uitzichtloze situatie zich over de generaties heen voortzet.

Gebrekkige scholing en het wegvallen van ongeschoold werk verklaren nog niet de grote verschillen die zich tussen de verschillende groepen migranten met betrekking tot hun arbeidsdeelname voordoen. Sommige groepen migranten scoren hoog als het gaat om werkloosheid (met name Turken en Marokkanen). Kijken we bijvoorbeeld naar de Indische Nederlanders, dan zien we een tegengesteld beeld, terwijl er ook onder hen migranten waren die aanvankelijk laag waren opgeleid en ongeschoold werk moesten verrichten. Dit kan worden verklaard door een verschil in de oriëntatie ten opzichte van de Nederlandse samenleving (voor de Indische Nederlanders was het een belangrijk streven om hierin op te gaan en men stimuleerde elkaar daarin sterk), een verschil in werkinstelling (de manier waarop men tegen werk en de manier van werken aankijkt) en een verschil in kennis van de Nederlandse taal en cultuur.

Dat cultuurverschillen ook op dit gebied een belangrijke rol spelen, verklaart wellicht het onevenredig grote percentage gedwongen ontslagen bij migranten ten opzichte van autochtone werknemers. Of het in werksituaties ‘klikt’ met collega’s, chefs en ondergeschikten is afhankelijk van de werkopvattingen die men hanteert en van de kwaliteit van de communicatie, in de meest brede zin van het woord (formele en informele, verbale en

non-verbale communicatie, gevoel voor humor, et cetera). Wanneer culturen hierin sterk verschillen, is het risico groot dat het hapert en misloopt.

Het beleid gericht op het voorkomen en terugbrengen van achterstanden van migranten op de arbeidsmarkt is - alle inspanningen ten spijt - ineffectief gebleken. De streefgetallen werden niet gehaald. Voor zover het al lukte om migranten een arbeidsplaats te bezorgen, was daarna in veel gevallen weer sprake van relatief hoge uitval, met funeste gevolgen (teleurstelling en angst voor herhaling bij zowel migranten als werkgevers). Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het belang van het aspect cultuur is onderschat en onvoldoende als leidraad in de uitwerking van het beleid is gehanteerd.

Door de rijksoverheid is een groot aantal verplichtingen aan werkgevers opgelegd om tot een evenredige deelname van migranten op de arbeidsmarkt te komen. Dit heeft voor de betrokken bedrijven de nodige inspanning met zich meegebracht, zonder dat daar voordelen of substantiële resultaten tegenover stonden. Het afdwingen van dit soort processen werkt in de praktijk meestal niet. Zeker niet als het vertrouwen in de goede werking afwezig is en de randvoorwaarden hiervoor niet goed zijn ingevuld (voldoende gekwalificeerde en 'geaccultureerde' migranten, adequaat intercultureel management). Vaak leidt het dan juist tot averechtse effecten: een hoog uitvalpercentage onder de zojuist aangenomen migranten, bevestiging van vooroordelen, 'devaluatie' van migranten die met voorkeur worden aangenomen, gevoelens van achterstelling bij autochtonen.

Men moet ervoor waken de terughoudende opstelling van werkgevers al te snel met 'discriminatie' te bestempelen. Hun benadering is in de meeste gevallen strikt zakelijk. Sommige groepen migranten vormen nu eenmaal een zekere risicofactor. Hun matige beheersing van de taal, hun soms andere kijk op werk, hun gebrekkige inzicht in de Nederlandse waarden en normen kunnen in de omgang met autochtonen (en met migranten van een andere afkomst) tot spanningen leiden, die niet alleen de werksfeer maar ook de bedrijfsresultaten kunnen schaden. Het is begrijpelijk dat hierdoor een zekere huiver ontstaat om migranten uit de betrokken groepen in dienst te nemen, zeker als de ervaring leert dat het uitvalpercentage onder hen nog steeds hoog is.

Ondanks de sombere uitkomsten van het tot dusver gevoerde beleid, hoeven we voor de toekomst niet pessimistisch te zijn, als het gaat om verhoging van de arbeidsdeelname van migranten. De vooruitzichten zijn hiervoor zelfs gunstig. Er zijn nu al voorbeelden van bedrijven, die met groot succes hoge percentages migranten in hun personeelsbestand hebben

opgenomen. Overigens zonder daartoe door regelgeving te zijn gedwongen. Het kan dus kennelijk wel, als men het nut en voordeel er maar van inziet en als er een goed intercultureel management wordt gevoerd. Door de vergrijzing in de samenleving zullen bedrijven in toenemende mate migranten in dienst moeten nemen. Simpelweg omdat ze anders niet meer aan hun personeel komen. Migranten zijn bovendien in commercieel opzicht steeds belangrijk doelgroepen aan het worden en het is ook vanuit die optiek aantrekkelijk om migranten in dienst te hebben, die deze doelgroepen kennen en die bij hen een goede ingang hebben. Het voordeel of de noodzaak om migranten in dienst te nemen wordt voor bedrijven dus steeds evidenter. Het overheidsbeleid doet er verstandig aan dit aspect bij bedrijven te benadrukken en hen te helpen bij de ontwikkeling van adequaat intercultureel management, waarmee de inzet van migranten in het bedrijf succesvol kan verlopen.

### *Acculturatie*

Veel van de al langer in Nederland verblijvende migranten hebben nog steeds problemen met de taal en de 'huisregels', omdat zij nooit goed zijn opgevangen. De commissie-Van Kemenade, die in 1992 met het rapport *Ceders in de tuin* rapporteerde en adviseerde over de achterstand van migranten, constateerde dat door een goede eerste opvang veel latere problemen voorkomen hadden kunnen worden. Voor het niet uit de verf komen van deze opvang kunnen een paar redenen worden genoemd.

Om te beginnen was aanvankelijk de verwachting dat het allemaal niet zo'n vaart zou lopen en dat veel migranten weer naar het land van herkomst zouden terugkeren. De gedachte van een fundamentele omvorming van de Nederlandse samenleving naar een multiculturele samenleving is pas relatief kort een serieus uitgangspunt voor de ontwikkeling van beleid. Hierdoor is een planmatige, grootschalige aanpak van de acculturatie van migranten lange tijd op een laag pitje gebleven.

Een andere reden is dat de noodzaak van acculturatieprogramma's voor de nieuwkomers lange tijd is onderschat. Niet alleen omdat men verwachtte dat velen weer zouden terugkeren, maar wellicht ook door de positieve ervaring met de migranten van het eerste uur, de Indische Nederlanders. Die zijn - voornamelijk op eigen kracht - soepel in de samenleving opgegaan. Voor de groepen migranten, die daarna kwamen, lag dat anders. Bij hen bleek de integratie niet zomaar vanzelf te gaan. De aanvankelijke veronderstellingen en verwachtingen met betrekking tot de integratie van deze migranten bleken bij nader inzien niet te kloppen. Hun



aanpassingsbereidheid werd overschat, hun behoefte om vast te houden aan de eigen cultuur onderschat.

Een bijkomende factor is dat acculturatieprogramma's doorgaans op basis van vrijwilligheid (en vrijblijvendheid) werden gegeven. Dat heeft het imago en het effect ervan geen goed gedaan ('als het niks kost en niet hoeft, zal het ook wel niet veel zijn'). Als oorzaak van deze vrijblijvendheid heeft ongetwijfeld ook de angst meegespeeld te worden beschuldigd van het opdringen van de Nederlandse cultuur en het dwingen van migranten om zich aan te passen. De Nederlandse overheid is op dit punt wat (over)gevoeliger geweest dan veel andere immigratielanden. Een verplichte deelname aan dergelijke programma's is lange tijd in Nederland onbespreekbaar geweest. Pas sinds kort is men serieus aan inburgeringsprogramma's gaan werken.

Een belangrijke reden waarom de opvang en acculturatie van migranten onder de maat is gebleven, is verder nog het gebrek aan deskundigheid op dit gebied geweest. Die deskundigheid is nog steeds betrekkelijk schaars. Dat is een beletsel geweest voor een aanpak van de opvang en acculturatie op grotere schaal. Daarvoor waren eenvoudigweg te weinig deskundige programma-ontwikkelaars en trainers voorhanden. In dit gat zijn heel wat trainings- en adviesbureaus gedoken, die hiervoor in feite niet de kwaliteiten hadden. De door hen verzorgde programma's en cursussen lieten veel te wensen over. De vaak lage kwaliteit en het navenante slechte resultaat stimuleerden bepaald niet tot uitbreiding van deze activiteiten.

Een laatste factor die vermelding verdient, is dat opvang en acculturatie onderdeel van een groter geheel dienen uit te maken. Acculturatie dient op een consistente manier op school, in de buurt, op het werk, via de media, via maatschappelijke instellingen te gebeuren. Het moet een boodschap zijn, die op vele plaatsen op dezelfde toon wordt verkondigd.

### *Criminaliteit*

Het ontstaan van de relatief hoge criminaliteit onder bepaalde groepen migranten is goed te verklaren en te begrijpen. Als men slecht is opgeleid en niet aan de bak komt, is de stap naar een crimineel belegde boterham snel gemaakt. Zeker als de betrokkenheid met de Nederlandse samenleving gering is: als men zich buitenstaander en vreemdeling voelt, als men zich miskend en onbegrepen voelt. Veel jonge migranten verkeren in de ongelukkige positie dat zij bij niemand anders meer terecht kunnen dan bij de leeftijdgenoten uit hun eigen

groep. Daar voelen ze zich thuis, daar zijn ze iemand en kunnen ze zich waar maken. Het begint met een behoefte aan geborgenheid en respect, zucht naar avontuur en vrij onschuldige vormen van criminaliteit. Door het ontbreken van ontsnappingswegen en de sociale controle vanuit de eigen kring is er voor velen geen weg terug en wordt het van kwaad tot erger. De huidige cijfers spreken wat dat betreft boekdelen.

De vraag is waarom er niet eerder en niet steviger is ingegrepen, om te voorkomen dat de criminaliteit zich zo kon ontwikkelen. Het antwoord is dat er wel degelijk is ingegrepen, maar op de verkeerde manier. De aanvankelijke aanpak was dezelfde als die van autochtone criminelen. Maar ook de criminaliteit is cultuur-bepaald: de drijfveer tot crimineel gedrag, de grenzen en 'erecode' die men als crimineel hanteert, de vormen van criminaliteit, de instelling ten opzichte van de slachtoffers, et cetera.

De bestrijding van de criminaliteit moet daarop zijn afgestemd, anders werkt zij niet. Die afstemming was en is er niet, als het gaat om de criminaliteit onder (bepaalde groepen) migranten. De bestrijding op basis van Nederlandse waarden en normen slaat niet aan, omdat die waarden en normen niet worden herkend of anders worden gewogen. Politie en justitie hebben echter niet de ruimte gekregen om van die waarden en normen af te wijken en zouden in veel gevallen ook niet weten wat zij daarvoor in de plaats zouden moeten stellen. Het inzicht in de achtergronden en de bestrijdingsmogelijkheden ontbreekt in vele gevallen. Verlamdend voor een effectieve aanpak van de criminaliteit is ook hier de angst om van discriminatie te worden beschuldigd. Is het niet door de migranten, dan is het wel door hun (autochtone) advocaten en hulpverleners.

Daar komt bij dat de bestrijding van de criminaliteit op zich waarschijnlijk weinig zoden aan de dijk zet. Ook in dit geval moet er sprake zijn van een 'breed-spectrum benadering', waarbij op meerdere fronten tegelijk wordt gewerkt aan het corrigeren van de ontstane problemen: thuis, op school, via arbeidsvoorziening, in de media en de hulpverlening, et cetera. Van zo'n integrale en consistente aanpak, afgestemd op de kenmerken van de diverse doelgroepen, is echter nog geen sprake.

### **Hoe kan het beter?**

Beleid - op welk gebied dan ook - moet aan een aantal algemene eisen voldoen. De bovenstaande analyse laat zien dat het gevoerde integratiebeleid niet voldoet aan een paar

belangrijke voorwaarden: visie, integraliteit, maatwerk, voorkomen van stigmatisering, evenwicht tussen rechten en plichten, en menselijkheid. Met betrekking tot al deze punten zijn verbeteringen wenselijk en mogelijk.

### *Visie*

De integratie van migranten vormt een omvangrijk en complex beleidsterrein, vol voetangels en klemmen, waarin zich voortdurend nieuwe ontwikkelingen voordoen. Dat vereist een goede sturing, afstemming en bewaking van de talrijke maatregelen die in het kader van dit beleid worden genomen. Daarvan kan slechts sprake zijn als het beleid gefundeerd is in een heldere visie, die voor alle betrokkenen helder is en duidelijk maakt wat er met het beleid wordt beoogd.

Deze visie ontbreekt nu. Niet dat over integratie geen gedachten en meningen zouden bestaan. Integendeel. Die zijn er volop, in uiteenlopende vormen en schakeringen. Soms is het een staaltje van scherp, hoogwaardig denkwerk (dat helaas nauwelijks bekend is), in andere gevallen overheerst bekrompenheid en kortzichtigheid (die gelukkig ook nauwelijks bekend zijn). Voor een groot deel gaat het om op zichzelf staande gedachten, die onvoldoende aan de realiteit en aan andere ideeën werden getoetst en die zelden in hun bredere context worden gezien. Vaak zijn ze vanuit een specialistische invalshoek ontstaan en hebben ze betrekking op deelaspecten van de integratie. Ook zijn ze vaak tijdgebonden en anticiperen ze niet genoeg op de samenleving van de toekomst.

Dit kleurrijke en fragmentarische geheel van ideeën kan onmogelijk dienen als voedingsbodem voor een algemeen aanvaard, omvattend en samenhangend integratiebeleid. Om daartoe te komen is een brede maatschappelijke discussie, bewustwording en beeldvorming nodig, die vanuit verschillende invalshoeken wordt gestimuleerd en gevoed. Er moet een ‘wijze van zien’, een ‘veel omvattend inzicht’, een ‘gedachtebeeld’ - kortom een visie - ontstaan over de nieuwe multiculturele samenleving, die niet alleen breed wordt gedragen, maar die ook aan organisaties en individuen concrete handvatten biedt voor een standpuntbepaling en daadwerkelijk (intercultureel) handelen.

Hier ligt een belangrijke rol voor de overheid. Niet zozeer als bedenker van regelingen en procedures, maar als stimulator en katalysator van de discussie en gedachtevorming op dit gebied. Nodig is een instantie die zich met voldoende autoriteit, capaciteit en expertise aan de participatie van migranten en de groei van de multiculturele samenleving kan wijden. Die

instantie moet de dialoog en beeldvorming hierover stimuleren en in goede banen leiden en zou op basis hiervan beleid moeten ontwikkelen en implementeren. Dit rechtvaardigt de instelling van een apart ministerie, dat op een adequate aanpak van de problematiek kan worden aangesproken en dat op voet van gelijkwaardigheid de inbreng vanuit de andere ministeries kan aansturen, ondersteunen, coördineren en bewaken. In dit ministerie kan tevens de problematiek van de ontwikkelingssamenwerking worden ondergebracht, die veel overeenkomsten en raakvlakken vertoont met de problematiek van de migratie. Een Ministerie van Migratie en Ontwikkelingssamenwerking dus.

### *Integraliteit*

Het belang van een integraal migratie- en participatiebeleid is in het voorgaande al meermalen benadrukt. Het gaat er om dat de diverse maatregelen op de verschillende deelgebieden in het beleid in hun onderlinge samenhang worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarmee wordt bereikt dat de maatregelen elkaar versterken in plaats van tegenwerken en afzwakken.

Een integrale aanpak moet leiden tot horizontale en verticale consistentie. De horizontale consistentie houdt in dat de maatregelen op de verschillende deelgebieden (scholing, arbeidsdeelname, enzovoorts) op elkaar zijn afgestemd. Van verticale consistentie is sprake als er een logische samenhang bestaat tussen de maatregelen op macro-, meso- en micro-niveau binnen een bepaald deelgebied. Wanneer deze horizontale en verticale consistentie wordt waargemaakt, dan hoort elke maatregel binnen het beleid te sporen met de overige maatregelen op de verschillende niveaus binnen de diverse deelgebieden.

Dit ideaalbeeld is nog lang niet bereikt. Tot dusver is het integratiebeleid een lappendeken geweest van op zich nog te rechtvaardigen acties, die onderling echter onvoldoende waren afgestemd en mede daardoor niet het gewenste effect hebben opgeleverd. Dat werd mede veroorzaakt door het feit dat zoveel verschillende instanties zich met deze problematiek hebben beziggehouden en een sturende, coördinerende instantie daarbij ontbrak.

### *Maatwerk*

Een beleid dat effectief en efficiënt wil zijn, vereist maatwerk in de richting van de betrokken doelgroepen. Voor het ene beleidsveld is dit echter van groter belang dan voor het andere. Na het voorgaande zal duidelijk zijn dat juist het migratiebeleid hieraan hoge eisen stelt. Het succes van het beleid hangt zelfs in hoge mate hiervan af. Integratieprocessen, in de zin van

participatieprocessen, zijn bij uitstek menselijke processen. Zaken als acceptatie, betrokkenheid en wederzijds respect kunnen alleen ontstaan als het individu zich als persoon aangesproken voelt. Dat lukt alleen als men het gevoel heeft serieus genomen te worden en wanneer men merkt dat er daadwerkelijk aandacht voor hem is en er rekening gehouden wordt met zijn gevoelens, wensen en behoeften.

Als we kijken naar de diversiteit in groepen migranten, dan is de conclusie dat er een pluriform migratie- en participatiebeleid moet worden gevoerd, dat met deze diversiteit rekening houdt. Dat vereist een grondig inzicht in de diverse groepen en hun kenmerken. Het onderstreept ook nog eens het belang van een heldere visie en integraliteit in het beleid (een goede maatregel op een bepaald gebied kan weer teniet worden gedaan door een foutieve maatregel op een ander gebied).

### *Geen stigmatisering*

Het leveren van maatwerk in het migratiebeleid is essentieel, maar het is één kant van de medaille. De andere kant is dat dit maatwerk er niet toe mag leiden dat migranten een bijzondere positie in de samenleving gaan innemen. Het streven moet zijn om de autochtone en allochtone Nederlanders zoveel mogelijk gelijk (en gelijkwaardig) te behandelen. ‘Positieve actie’ ofwel bevoorrechting van migranten is gelet op hun achterstand soms niet te vermijden, maar moet tot een minimum worden beperkt en met grote voorzichtigheid worden toegepast. Gebeurt dit niet, dan leidt het tot scheve ogen bij de autochtone Nederlanders en tast dit het zelfrespect en zelfvertrouwen van de migranten aan.

Het migratiebeleid staat dus voor de moeilijke opgave om enerzijds migranten op maat te benaderen en anderzijds migranten als ‘gewone Nederlanders’ te behandelen. Hoewel dit op het eerste gezicht tegenstrijdig lijkt, is het in de praktijk goed te realiseren. Wat nodig is, is een *Fingerspitzengefühl* voor de positieve actie die werkelijk nodig is (het is altijd het best als migranten er op eigen kracht uitkomen) en die op zo’n manier wordt ingevuld dat de autochtone bevolking dit als redelijk ervaart en niet als ‘voortrekkerei’. Enerzijds dus eenduidige, standaard regels, anderzijds ruimte voor maatwerk per groepering migranten. Als tot positieve actie wordt besloten, dan moet niet alleen de redelijkheid hiervan gewaarborgd zijn maar moet ook de tijdelijkheid ervan worden bewaakt. De bedoeling is dat de migranten zo snel mogelijk zonder deze actie kunnen; zich zelf redden.

### *Rechten en plichten*

Het migratie- en participatiebeleid brengt voor de migrant rechten en plichten met zich. Kort gezegd gaat het om de plicht en het recht om actief aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Het recht daartoe brengt met zich mee dat men niet mag worden gediscrimineerd en dat men vrij toegang moet hebben tot de verworvenheden en belangrijke maatschappelijke processen, zoals scholing en arbeid. De plicht tot actieve deelname betekent dat men zich hiervoor moet kwalificeren en de bereidheid moet tonen deel van de samenleving uit te maken.

Rechten en plichten kunnen ‘hard’ en ‘zacht’ zijn. ‘Harde’ rechten en plichten zijn bij de wet geregeld. De naleving ervan is nauwkeurig in voorschriften en procedures vastgelegd (bijvoorbeeld het recht van vrije meningsuiting, het recht op sociale voorzieningen, de leerplichtwet, de belastingwetten, de regels in het verkeer). De in de wet vastgelegde harde plichten moeten door alle Nederlanders - autochtoon of allochtoon - worden nagekomen. Hierop is de goede werking van het maatschappelijk proces gebaseerd. Bij het niet nakomen ervan zouden voor iedereen dezelfde sancties moeten gelden. In de praktijk wordt daarvan nog wel eens afgeweken, met als excuus de andere culturele achtergronden. Dat is niet juist en fnuikend voor het integratieproces. Het geeft autochtone Nederlanders het idee dat ‘ze (= de migranten) alles maar mogen en zich nergens iets van aantrekken’.

Een heldere en eenduidige regelgeving die stipt wordt toegepast (en gesanctioneerd), wordt niet alleen door de autochtone Nederlanders maar ook door de migranten zelf toegejuicht. Voor veel van hen is de complexe en niet altijd logische Nederlandse regelgeving moeilijk te begrijpen. De naleving ervan is - in hun ogen - vaak slap en halfslachtig. Dat schaadt het vertrouwen in de Nederlandse overheid en vormt een drempel op de weg naar acceptatie van de Nederlandse samenleving en het gevoel hier deel van uit te maken.

Er zijn ook ‘zachte’ rechten en plichten die moeilijk zijn te concretiseren en te reguleren. Voorbeelden zijn het recht op een fatsoenlijke behandeling of de plicht om een positieve bijdrage te leveren aan het goed functioneren van de samenleving. Zoals voor de harde rechten en plichten de geschreven wetten gelden, zo zijn de zachte rechten en plichten het domein van de ongeschreven wetten. Elke samenleving kent naast de formele wetgeving ook deze ongeschreven wetten, die onontbeerlijk zijn als olie in de machine van het dagelijks maatschappelijk leven. Ongeschreven wetten zijn meestal diep verankerd in de volksaard en hebben vaak een lange wordingsgeschiedenis. Ze worden - vaak niet eens bewust - van generatie op generatie overgegeven.

Juist deze ongeschreven wetten leveren bij migranten nogal eens problemen op. Vooral bij de migranten met een sterk afwijkende culturele achtergrond. Niet alleen omdat zij ze nooit van huis uit mee hebben gekregen en er vaak niet eens van op de hoogte zijn, maar ook omdat de ongeschreven wetten vaak sterk cultuurbepaald zijn en door migranten niet altijd worden aanvoeld of begrepen.

Met betrekking tot de participatie van migranten zijn een aantal maatschappelijke verplichtingen te lang ‘zacht’ en vrijblijvend gebleven. Zij zijn door bepaalde groepen onvoldoende nagekomen, omdat die zich van de lading en strekking ervan niet bewust waren of omdat zij zich hierdoor niet door aangesproken voelden en ze naast zich neer legden. Het

gaat daarbij vooral om de plicht zich de kwalificaties eigen te maken, om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen en hierin op eigen benen te kunnen staan. Onder andere door het leren van de Nederlandse taal, het kennisnemen van de Nederlandse leefgewoonten en het leren hanteren van de ‘spelregels’ in de Nederlandse maatschappij. Men heeft te lang aangenomen dat de ongeschreven wetten met betrekking tot scholing, arbeid, en dergelijke, die voor de meeste autochtone Nederlanders zo vanzelfsprekend zijn, ook wel voor migranten zouden gelden. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Althans niet voor allemaal. Sommige groepen hebben daar vanuit hun andere culturele achtergrond soms heel andere gedachten over. Lange tijd was men huiverig om de zachte maatschappelijke verplichtingen bij de betrokken migranten af te dwingen, uit angst om van discriminatie te worden beschuldigd. Hoe begrijpelijk ook, het is een foute aanpak. Integratiebeleid moet - waar mogelijk - een positieve benadering kiezen (overtuigen werkt altijd beter dan afdwingen), maar moet er tegelijkertijd niet voor terugdeinzen om uitwassen en misbruik hard aan te pakken. Zachte heelmeesters maken nu eenmaal stinkende wonden.

### *Menselijkheid*

Voor een goed verloop van migratie en participatie is strakke regelgeving een absolute voorwaarde. De toepassing hiervan moet op een strikte manier gebeuren, anders worden de geloofwaardigheid en de beheersbaarheid van het beleid uitgehold. Het toepassen van de regels mag echter nooit ten koste gaan van redelijkheid en rechtvaardigheid. Het integratiebeleid hoort menselijkheid steeds boven in het vaandel te hebben. Waar het om gaat is dat de overheid op het juiste moment en bij de juiste gelegenheid streng of juist coulant is.

Nu is het evenwicht daarin ver te zoeken en legt de overheid verkeerde accenten. Op dit moment kunnen migranten op grote schaal illegaal Nederland binnenkomen en hier zonder veel problemen jarenlang verblijven. De aanpak hiervan is halfslachtig en er wordt veel door de vingers gezien. Daar staan echter incidentele opwellingen van doortastendheid tegenover, waarbij migranten veel te laat (op het moment dat zij zijn ingeburgerd en in Nederland kinderen hebben gekregen) gedwongen worden om ‘naar huis’ terug te keren. Dit leidt tot schrijnende gevallen van menselijk leed, die juridisch ongetwijfeld zijn afgedekt, maar die vanuit een menselijke optiek onredelijk en onrechtvaardig zijn. Een illustratie hiervan is de affaire rond de Turkse familie Gümüs, die in de pers en de politiek zoveel stof heeft doen opwaaien. De hardheid en rigiditeit waarmee de overheid deze familie benaderde, staat in schril contrast tot het oogluikend toestaan van veel ernstigere overtredingen. Op zulke momenten verliest het integratiebeleid zijn menselijkheid.



Doortastendheid en strengheid zijn in een vroegtijdig stadium op hun plaats, bij het weren van personen die Nederland illegaal willen binnen komen. Niet bij het aanpakken van (illegale) migranten, die in Nederland door de jaren heen op een fatsoenlijke wijze een bestaan hebben opgebouwd.