

Eenheid, verscheidenheid en binding

Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland

Advies 35

Den Haag, februari 2005

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2005

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2005

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd advies uit te brengen over de relatie tussen concentratie van minderheden en integratie (zie bijlage 1 voor de adviesvraag). De adviesvraag wijst op concentratie in verschillende domeinen, zoals wonen, het onderwijs en bij maatschappelijke organisaties. Het kabinet adresseert met deze adviesvraag een van de meest omstreden onderwerpen van de laatste jaren. Het ontstaan van concentratiewijken en zogenaamde zwarte scholen en de groei van 'eigen' organisaties van etnische minderheden wekken de nodige maatschappelijke onrust. Bovendien is nog veel verschil van mening mogelijk over de vraag hoe overheden op de toenemende concentratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving kunnen reageren.

In de advisering van de RMO staan vraagstukken centraal die te maken hebben met maatschappelijke participatie en stabiliteit. De integratie van minderheden komt vanuit dit perspectief in de meeste adviezen van de RMO direct of indirect aan de orde. Specifiek over integratie heeft de RMO de afgelopen jaren enkele relatief 'kleine' bijdragen geleverd als bijlagen bij rapporten van andere adviesraden.¹ Het laatste 'grote' integratierapport van de Raad dateert uit 1998 (*Integratie in perspectief*).

Bij de uitwerking van het adviesthema heeft de RMO dankbaar gebruik gemaakt van de deskundigheid van veel mensen (zie voor een overzicht bijlage 5). De Raad heeft allereerst werkbezoeken afgelegd in Amersfoort, Amsterdam, Deventer, Enschede en Rotterdam. Daar zijn gesprekken gevoerd met lokale beleidsmakers, maatschappelijke organisaties, stadsbewoners en onder-

1. Voorbeelden van RMO-adviezen omtrent integratie die verschenen als bijlage bij andere adviesraden zijn: *Inburgering als educatieve opdracht* (2003), t.b.v. de ACVZ; *Samen naar de taalschool* (2001), t.b.v. de Onderwijsraad; *Eigenheid in diversiteit* (2001), t.b.v. de Raad voor het openbaar bestuur.

zoekers. Verder hebben we oriënterende gesprekken gevoerd met verschillende landelijke beleidsmakers. Voorts heeft Paul Jungbluth een inleiding verzorgd over 'ongelijkheid in het basisonderwijs' tijdens de raadsvergadering van 30 juni 2004. Ten behoeve van het advies zijn verder twee externe onderzoeken uitgevoerd. Ze zijn geschreven door Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak respectievelijk door Paul Scheffer. Deze onderzoeken zijn eerder verschenen in het werkdocument *Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie* en zijn bovendien opgenomen als bijlagen bij dit advies. Ten slotte heeft de Raad dankbaar gebruik gemaakt van de kennis van een klankbordgroep, bestaande uit Jaco Dagevos, Fato Ipek-Demir, Sadik Harchaoui, Henk Molleman en Rabiaa Bouhalhoul. De klankbordgroep is drie keer bijeengekomen om commentaar te geven op het plan van aanpak en conceptversies van dit advies.

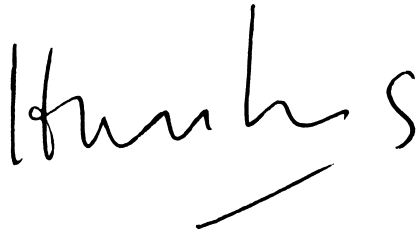
We zijn al deze mensen zeer erkentelijk voor het feit dat zij hun tijd en inzichten aan ons ter beschikking stelden.

Tussen de afronding van het advies en de publicatie ervan overleed Henk Molleman, die als lid van de klankbordgroep een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan dit rapport. Zijn plotselinge dood kwam voor ons als een grote schok. We zullen zijn kritische betrokkenheid zeer missen.

De Commissie die het advies heeft voorbereid werd gevormd door de Raad in zijn tweede zittingsperiode (2001-2004). Zij bestond uit:

Mw. ir. Z.S. Arda (raad)
Prof. dr. H.P.M. Adriaansens (vanaf 01-10-2004, raad)
Prof. dr. M. de Winter (raad)
Drs. T. Schillemans (secretariaat)
Mw. dr. M.R.J.R.S. van San (tot 01-10-2004, secretariaat)
Drs. C. Smisjaert (tot 01-09-2004, secretariaat)
Drs. S.M. Verhagen (vanaf 01-10-2004, secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



prof. dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek,
secretaris

Inhoud

Samenvatting		9
1	<i>Inleiding</i>	14
1.1	Adviesvraag en probleemstelling	14
1.2	Leeswijzer	16
2	<i>Begrippen en feiten</i>	17
2.1	Begrippen	17
2.2	Feiten en cijfers over concentratie	20
2.3	Ongelijke waardering verschillende concentratievormen	24
2.4	Achterstanden	25
2.5	Conclusie	26
3	<i>Hoofdpijnen en evaluatie overheidsbeleid</i>	27
3.1	Brede afkeer van concentratie en groepsvorming	27
3.2	'Nee, tenzij'-beleid	29
3.3	Bestaand en nieuw beleid op drie terreinen	30
3.4	Beperkte effectiviteit	37
3.5	Conclusie	40
4	<i>Van de afspiegelingssamenleving naar een cultuur van verschil</i>	41
4.1	Het oude ideaal: de afspiegelingssamenleving	42
4.2	Het advies: een cultuur van verschil	51
5	<i>De opdracht: Eenheid, verscheidenheid en binding</i>	54
5.1	Eenheid	56
5.2	Verscheidenheid	61
5.3	Binding	69
5.4	Conclusie	73

Literatuuropgave	77
Bijlage 1 Adviesvraag	87
Bijlage 2 Spreiding in Nederland. Mogelijkheden en onmogelijkheden voor de overheid op landelijk en lokaal niveau	91
drs. C. Smissaert, drs. T. Schillemans, drs. S.M. Verhagen en mw.dr. M.R.J.R.S. van San	
Bijlage 3 De vermindering van segregatie en integratie	145
prof. drs. P.J. Scheffer	
Bijlage 4 De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal	175
drs. J.L. Uitermark en prof. dr. W.G.J. Duyvendak	
Bijlage 5 Geraadpleegde deskundigen	207
Overzicht van uitgebrachte adviezen	211

Samenvatting

De groei van zwarte scholen, concentratiewijken en etnische organisaties heeft de laatste jaren tot maatschappelijke onrust geleid. De RMO deelt met velen de vrees dat de toenemende segregatie van minderheden op scholen, in wijken en in het sociale leven, nadelig is voor de samenhang van de samenleving als geheel. De RMO concludeert echter dat de directe aanpak van concentraties maar beperkt mogelijk en beperkt effectief is. Deze bevinding werpt de vraag op hoe de overheid sociale samenhang kan organiseren in een samenleving waarin er concentratietrends zijn langs etnische lijnen.

In het denken over integratie bestaan twee tegengestelde posities. In het verleden was het overheidsbeleid sterk geënt op wat we noemen *laissez faire multiculturalisme*. Het beleid ging uit van de foutief gebleken aanname dat het koesteren van culturele diversiteit vanzelf tot integratie en emancipatie zou leiden. Na de aanslagen van 11 september en gevoed door oplopende binnenlandse spanningen, tekent zich een tegenovergestelde positie af. Maatschappelijke verschillen zijn steeds meer een bron van zorg geworden en het lijkt nu soms alsof de overheid sociale verschillen zou kunnen én moeten uitvlakken. Deze positie heeft te weinig oog voor de onvermijdelijkheid van verschillen en te weinig waardering voor de positieve waarde die de meeste verschillen wel degelijk ook hebben.

Geen van beide posities helpt de overheid bij het omgaan met concentratietrends. Er is daarom een nieuw model nodig. Dit nieuwe model combineert aandacht voor sociale samenhang met ruimte voor verschillen. De elementen **eenheid, verscheidenheid** en **binding** zijn de pijlers van dit model. De overheid draagt zorg voor een niet overtreedbaar kader. Dit kader begrenst én creëert de ruimte voor verschillen. De overheid investeert vervolgens in verbindingen tussen bevolkingsgroepen.

Analyse

De raad constateert dat concentratie een stevige trend is op verschillende domeinen. Politici, beleidsmakers en burgers zijn vaak afkerig van zwarte scholen, concentratiewijken en etnische organisaties. Overheden trachten daarom de concentratie van minderheden te bestrijden door de verschillende bevolkingsgroepen te *spreiden* over wijken, scholen en organisaties. Omdat een direct spreidingsbeleid op (grond)wettelijke en praktische bezwaren stuit, voeren de meeste overheden een indirect beleid. Zij nemen maatregelen die burgers moeten verleiden of dwingen om gemengd te gaan wonen, werken, leren of recreëren. In de ruimtelijke ordening dient ingrijpende herstructurering de eenzijdige woningvoorraad in stadswijken te doorbreken. In het onderwijsbeleid wordt de menging onder meer bevorderd door voorlichting aan ouders en door afspraken tussen de directies van scholen. De groei van etnische organisaties probeert men ten slotte vooral te beïnvloeden via het subsidiebeleid.

Het spreidingsbeleid is volgens de RMO weinig effectief en zal dat in de toekomst hoogstens gedeeltelijk zijn. Er zijn scherpe juridische grenzen die de ruimte voor spreidingsbeleid beperken. Er zijn *politieke immobilia*, onbeweeglijke politieke compromissen, die het spreidingsbeleid in de weg staan. Voorbeelden daarvan zijn artikel 23 van de Grondwet voor het onderwijs en de verzelfstandiging van woningcorporaties. Bovendien is het spreidingsbeleid vanwege de demografische ontwikkelingen inmiddels in de grote steden achterhaald. Wanneer 60 procent van de schoolgaande jeugd tot de groep 'minderheden' behoort, heeft een debat over de (on)wenselijkheid van zwarte scholen geen zin meer.

De mogelijkheden voor een spreidingsbeleid zijn dus beperkt, maar dat maakt de problemen niet minder reëel. Onderzoek wijst uit dat gesegregeerde onderwijs- en woonpatronen de sociaal-culturele afstand tussen minderheden en de omringende samenleving vergroten. Er bestaan bovendien grote leerachterstanden op concentratiescholen en er is sprake van verloedering en gebrekkige sociale samenhang in concentratiewijken. Er zijn ten slotte groepen en organi-

saties van minderheden die met hun rug naar de samenleving staan of zelfs terroristische tegenstand organiseren.

Een nieuw model

Omdat concentratie dus wel degelijk een probleem is, maar concentratie zelf te weinig aangrijpingspunten voor beleid oplevert, bepleit de RMO een nieuw model. De basis is **eenheid**, hetgeen ruimte schept voor **verscheidenheid** onder de voorwaarde dat er ook **binding** bestaat. Het gaat er primair om sociaal cement te creëren en de sociaal-culturele integratie van minderheden te bevorderen – of die minderheden nu in concentratiewijken wonen of niet.

Hierna volgt voor elk van deze drie elementen een beknopte nadere invulling.

Eenheid

In een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen, is het nodig dat er een stevig fundament van gemeenschappelijkheid bestaat; een verzameling helder afgebakende grenzen. Deze grenzen zijn niet overtreedbaar. Het kader steunt op de Grondwet, overige wetgeving en de Nederlandse taal. Daarnaast gelden de normen van de democratie, zoals rechtsgelijkheid van burgers, godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en het beginsel van niet-discriminatie. De democratische basiswaarden bieden burgers voorts spelregels voor de omgang met verschillen. De RMO adviseert de overheid in dit verband het volgende:

- *Democratische basiswaarden*
 - Versterk de overdracht van democratische basiswaarden en omgangsvormen in het onderwijs, religie en opbouwwerk.
- *Nederlandse taal*
 - Investeer in de beheersing van de Nederlandse taal.
 - Verbeter de kwaliteit van de vroeg- en voorschoolse educatie en maak deze toegankelijker.
- *Gemeenschappelijke verhalen*
 - Herijk gemeenschappelijke verhalen/geschiedenis en includeer alle inwoners in dit proces.

Verscheidenheid

Wanneer de overheid zorgt voor een gemeenschappelijk en niet te overtreden kader dan ontstaat daarbinnen ruimte voor verschillen tussen mensen en groepen. Deze ruimte past bij de drang van burgers en publieke instituties om zich te onderscheiden. De overheid investeert in de kwaliteit en leefbaarheid van scholen en wijken, maar met behoud van de diversiteit en vormen van eigenheid die zich op elk van deze domeinen manifesteren. De concrete aanbevelingen zijn:

- *Eigenheid van de buurt in de heterogene wijk*
 - Streef in het ruimtelijk beleid naar meer eigenheid van buurten in de heterogene wijk.
 - Bevorder het eigen huizenbezit, maar bescherm tegelijkertijd de huurders in de particuliere sector.
 - Geef bewoners een stem bij de veranderingen in hun wijk.
 - Vergroot de keuzevrijheid op de woningmarkt voor alle inkomenscategorieën.
- *Kwaliteit op school en in de buurt*
 - Bevorder de kwaliteit en de leefbaarheid van achterstandswijken en concentratiescholen.
 - Mobiliseer daarbij burgerinitiatieven.
- *Transparantie van maatschappelijke organisaties*
 - Zorg ervoor dat 'eigen organisaties' transparant en aanspreekbaar zijn.
- *Nederlandse islam*
 - Creëer een Nederlandse imamopleiding.
 - Stimuleer dat in de moskee in Nederland opgeleide imams voorgaan. Ook dient in de moskee de Nederlandse taal te worden gebezigd.

Binding

Ten slotte is het nodig banden te smeden tussen groepen en personen. De overheid kan de mogelijkheid vergroten dat bevolkingsgroepen met elkaar in contact treden. De concrete aanbevelingen zijn:

- *Contact en interactie*
 - Probeer, waar sprake is van gescheiden contexten, dwarsverbanden te bevorderen op andere schaalniveaus. Dit kan door het organiseren van gezamenlijke projecten en activiteiten op verschillende terreinen, alsmede door het opbouwen van uitwisselingen en vriendschapsrelaties tussen scholen en organisaties.
 - Juist in concentratiewijken en op concentratiescholen zijn culturele uitwisselingsprogramma's en gemeenschappelijke sport- en recreatiemogelijkheden nodig.
- *Overbruggend leiderschap*
 - Omdat leidersfiguren een belangrijke invloed kunnen hebben op de vraag of etnische minderheden zich richten op de omliggende samenleving of niet, is het van belang 'overbruggend leiderschap' in alle groepen te stimuleren. Deze stimulans kan moreel zijn (waardering uitspreken), maar ook financieel (door te ondersteunen) en organisatorisch (door samen te werken met 'overbruggende leiders').
- *Sociaal-economische positieverbetering*
 - Uit het oogpunt van sociale samenhang is het verkleinen van achterstanden bij minderheden van urgent belang. Verbeter daarom de arbeidsmarktpositie van minderheden en stel ambitieuze streefdoelen op, met name voor hoger opgeleide minderheden.
 - Voer effectief beleid uit het verleden, eventueel in een nieuw jasje, opnieuw in. Het MKB-convenant en het SPAG-project zijn daar voorbeelden van. Bevorder ook het ondernemerschap bij minderheden.

1 Inleiding

1.1 Adviesvraag en probleemstelling

De toenemende segregatie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving heeft de afgelopen jaren voor de nodige publieke ophef gezorgd. Overheden, politieke partijen, beleidsmakers, opinieleiders en wetenschappers hebben hun onrust uitgesproken over de opkomst en ontwikkeling van zwarte scholen, concentratiewijken en naar binnen gekeerde organisaties van minderheden (zogenoemde zelforganisaties). Wie de politieke en maatschappelijke reacties op het eindrapport van de commissie-Blok doorbladert, bemerkt een grote eensgezindheid op dit punt: 'afgezonderd wonen' en 'apart les krijgen' zijn volgens velen onwenselijke verschijnselen. Meer in het algemeen bestaat er angst dat deze verschijnselen maatschappelijke tegenstellingen creëren en dat ze bestaande polarisaties zullen versterken. De recente moord op Theo van Gogh maakt op schrilte wijze duidelijk hoe actueel en gerechtvaardigd die angst kan zijn.

Eenzijdig samengestelde groepen etnische minderheden in scholen, wijken en organisaties bemoeilijken de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie van minderheden, dat is althans de veelgehoorde en breed gedragen redenering. Concentratie van etnische minderheden zou een negatieve invloed hebben op zaken als taalbeheersing en op kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Concentratie zou bovendien de mogelijkheid in de weg staan om kennis te nemen van de opvattingen, normen en waarden van de Nederlandse samenleving. Daarnaast zou concentratie een negatief effect hebben op de onderlinge beeldvorming tussen minderheden en autochtonen. Kortom, concentratie zou op verschillende manieren nadelig uitwerken op de integratie van etnische minderheden. Vandaar dat het kabinet de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft gevraagd advies uit te brengen over de relatie tussen concentratie en het proces van integratie.

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet valt te lezen dat het ontstaan van concentratiewijken een direct gevolg zou zijn van een gebrekkige integratie.

Volgens de voorlopige *integratieladder* die het WODC ontwikkelt voor het ministerie van Justitie is het wonen in een concentratiewijk per definitie riskant uit het oogpunt van integratie (Van Rijn et al. 2004). De RMO wil echter benadrukken dat een zekere mate van concentratie in de huidige Nederlandse samenleving een feit is en dat dit ook in de nabije toekomst onvermijdelijk het geval zal zijn. Dit is het gevolg van het demografische gegeven dat etnische minderheden een omvangrijke bevolkingsgroep vormen. Zo is van de 60.000 basisschoolleerlingen in Rotterdam 60 procent afkomstig uit minderheidsgroepen. Ook in Amsterdam, Den Haag en Utrecht heeft meer dan de helft van deze leerlingen een niet-westerse, allochtone achtergrond. Concentraties van gelijkgestemden zijn bovendien in hoge mate 'normaal'. Mensen wonen, recreëren en vergaderen graag samen met gelijkgestemden, mensen met vergelijkbare opvattingen, levensstijlen, achtergronden of sociaal-economische omstandigheden. Zo zijn er bijvoorbeeld ook organisaties voor hoog- en laagopgeleiden, voor mannen en vrouwen, voor Limburgers in Amsterdam, Noren in Brabant en Turkse vrouwen in Europa. Concentratie mag dan soms als onwenselijk worden gezien, het komt in alle landen en bij allerlei groepen voor.

De RMO heeft ervoor gekozen het concentratie/integratievraagstuk te benaderen vanuit het brede perspectief van sociale samenhang. Volgens de Raad zijn maatregelen nodig die de dynamiek van sociale cohesie stimuleren en die van sociale isolatie ondergraven. Deze maatregelen vinden hun weerslag op micro-, meso- en macroniveau, waarbij er voor zowel minderheden als autochtonen een constructieve rol is weggelegd. Hoewel de overheid het gedrag van minderheden en autochtonen niet naar haar hand kan zetten, kan zij wel beleidslijnen ontwikkelen om betekenisvolle dwarsverbanden en samenlevingsvormen tussen deze bevolkingsgroepen te creëren. Dit bevordert de sociale samenhang tussen groepen burgers. De centrale vraag in dit advies luidt daarom:

Hoe kan de overheid de sociale samenhang bevorderen in een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen langs etnische lijnen?

In dit advies maakt de Raad met nadruk onderscheid tussen (groepen) individuen die de bereidheid tonen een bijdrage te leveren aan maatschappelijke integratie en zij die deze bereidheid proberen te ondermijnen door de Nederlandse of westerse samenleving te bestrijden. Het Rijk, politie, justitie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) moeten elke vorm van anti-democratisch en integratiebelemmerend gedrag met kracht bestrijden. Alleen zo kunnen zij de veiligheid van de bevolking waarborgen, inclusief die van opinielers en politici. De gewelddadige en illegale doelstellingen van bijvoorbeeld religieuze fundamentalisten, links-radicalen en rechts-extremisten vragen om een repressieve en preventieve aanpak. De RMO acht zulk een aanpak urgent, maar gaat in dit advies niet in op terrorisme.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 definiëren we de belangrijkste termen in dit rapport. Tevens komt een aantal feiten en cijfers over concentratie aan de orde die laten zien dat concentratie toeneemt in wijken, scholen en maatschappelijke organisaties. In hoofdstuk 3 behandelen we het huidige overheidsbeleid, dat zich overwegend richt op het (vaak indirect) mengen van groepen in woonwijken, scholen en organisaties. In dat hoofdstuk staan we ook stil bij de effectiviteit van dat beleid. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de samenlevingsvisie die ten grondslag ligt aan het spreidingsbeleid. We zullen laten zien dat deze is gebaseerd op vooronderstellingen die maar gedeeltelijk houdbaar zijn. Daarom zetten we daar het perspectief van de RMO tegenover. In hoofdstuk 5 presenteren we de drie elementaire beleidslijnen die de RMO onderscheidt. In concrete situaties kunnen beleidsmakers ze verder preciseren en toepassen. De beleidslijnen zijn erop gericht een kader van gemeenschappelijkheid te realiseren, waarbinnen ruimte is voor eigenheid en variatie enerzijds en dwarsverbanden tussen de verschillende bevolkingsgroepen anderzijds. Het gaat er tenslotte om sociaal cement te creëren en de sociaal-culturele integratie van minderheden te bevorderen – of die minderheden nu in concentratiewijken wonen of niet.

2 Begrippen en feiten

In dit hoofdstuk definiëren we om te beginnen de belangrijkste begrippen in dit rapport. Daarna geven we een cijfermatig overzicht van de mate waarin er in wijken, scholen en organisaties sprake is van concentratie. Verder zetten we uiteen dat er een ongelijke waardering van de verschillende concentratievormen bestaat. Ten slotte geven we een korte impressie van de huidige achterstandssituatie van minderheden.

2.1 Begrippen

Om helder te kunnen communiceren over integratie en sociale samenhang, is het nuttig om de belangrijkste termen in dit verband kort te definiëren. Hieronder vindt u daarom omschrijvingen van de begrippen ‘minderheden’, ‘integratie’ en ‘concentratie’.

2.1.1 *Minderheden*

In deze tekst wordt bij gebrek aan een betere aanduiding zo veel mogelijk de term ‘minderheden’ gehanteerd. Hieronder verstaan we allochtone groepen met maatschappelijke achterstanden die doelgroep zijn geworden van het minderhedenbeleid. De term ‘allochtoon’, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1989), heeft een betrekkelijk ruime bruikbaarheid, maar lijdt onder een negatieve connotatie. Aan begrippen als ‘nieuwkomers’, ‘oudkomers’ of ‘migranten’ zijn eveneens nadelen verbonden. Hoewel dat deels ook voor de term ‘minderheden’ geldt, wordt deze zoals gezegd gebruikt in het beleid. We concentreren ons overigens op minderheidsgroepen die hier al wonen en die, gemiddeld genomen, door een lage opleiding en een lage positie op de arbeidsmarkt, relatief zwakke maatschappelijke kansen hebben. We spreken dan over een deel van de mensen die het CBS aanmerkt als ‘niet-westerse allochtonen’.¹

In dit advies richten wij ons op de integratie van minderheden die reeds in Nederland zijn. Het vraagstuk van het immigratiebeleid behandelen we niet.

Dit onderwerp heeft de Raad behandeld in zijn advies over inburgering (RMO 2003). De stelling in dat advies is dat het immigratiebeleid te lang is gedomineerd door het perspectief van immigratie als ongewenst fenomeen. In plaats daarvan is het nodig beleid te voeren op basis van gewenste immigratie, bevorderlijk voor samenleving en (aspirant-)burgers. Wij laten het hier verder buiten beschouwing.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de nadruk in dit rapport op achterstanden en zorgelijke ontwikkelingen ligt. Daarmee gaan we voorbij aan al die onmiskenbaar positieve ontwikkelingen die óók zijn waar te nemen in de samenleving. We onderschrijven de conclusie die de commissie-Blok heeft geformuleerd, namelijk dat de integratie van de meeste leden van minderheidsgroepen gedeeltelijk of geheel geslaagd is. In de rest van ons betoog concentreren we ons echter primair op de problemen en achterstanden die onmiskenbaar ook nog steeds bestaan. Daarbij beseffen we dat de maatschappelijke werkelijkheid meer geschakeerd is dan uit dit advies zou kunnen worden opgemaakt.

Verder gaan we in dit advies nauwelijks in op de verschillen tussen groepen. De verschillen tussen minderheden uit verschillende landen zijn echter vaak groot. Zelfs binnen één groep, bijvoorbeeld de Surinamers, bestaan belangrijke verschillen in zaken als arbeidsparticipatie, taalbeheersing en opleidingsniveau.

2.1.2 Integratie

In de literatuur worden aan integratie twee dimensies onderscheiden, namelijk sociaal-economische en sociaal-culturele integratie (Dagevos 2001; Engbersen en Gabriëls 1995).

Sociaal-economische integratie betekent de integratie op de arbeidsmarkt, zoals die tot uitdrukking komt in een betaalde baan en – als voorwaarde daarvoor – opleidingskwalificaties. Sociaal-economische integratie gaat over de maatschappelijke positie van minderheden en kan worden afgemeten aan

1. De RMO gaat niet in op de groep *westerse* allochtonen, die in omvang ongeveer even groot is als de groep niet-westerse allochtonen (SCP 2004: 135). Evenmin zullen we spreken over de tijdelijke, hoogopgeleide arbeidsmigranten die in Nederland worden toegelaten.

inkomenspositie, deelname aan het arbeidsproces, opleidingsniveau en werkniveau en aan de verschillen die hieromtrent tussen etnische minderheden en autochtonen bestaan.

Sociaal-culturele integratie heeft aan de ene kant betrekking op de mate waarin een groep zich in gewoonten, normen, waarden en taal onderscheidt van de omringende samenleving. Ook het informele contactenpatroon met de autochtone bevolking dan wel met de eigen groep speelt hierin een rol. Aan de andere kant gaat het om de identificatie met de eigen groep. De sociaal-culturele integratie van etnische minderheden wordt afgemeten aan de mate waarin zij de Nederlandse taal beheersen en de waarden en normen onderschrijven die een centrale plaats innemen in het 'moderniseringsproces' van westerse samenlevingen, zoals die over de rolverdeling tussen man en vrouw, individualisering, secularisering en seksualiteit.

In het politieke en academische debat wordt verder vaak benadrukt dat integratie een tweezijdig proces is tussen nieuwkomer en ontvangende samenleving (commissie-Blok 2004; bijlage 3). Het begrip 'tweezijdig' betekent niet dat beide partijen *dezelfde* of *precies even grote* inspanningen leveren. Van minderheden mag worden verwacht dat zij zich inzetten om hier te slagen en dat zij zich voegen naar centrale (rechts)normen. Minderheden mogen verwachten dat de samenleving zich voor hen openstelt. De nieuwkomer en de ontvangende samenleving hebben dus een *andere* verantwoordelijkheid in het integratieproces.

2.1.3 Concentratie

In de adviesvraag wordt gesproken over de begrippen heterogeniteit en homogeniteit. Dit zijn ingewikkelde begrippen: ze roepen tal van associaties op die beslist niet allemaal zo zijn bedoeld. Daarom zullen we dit begrippenpaar in de verdere uitwerking vervangen door 'concentratie'. Het voordeel van dit begrip is dat het gemakkelijk in graduele zin te gebruiken is. Er kan sprake zijn van meer of minder concentratie. Een geconcentreerde sociale context wordt gekenmerkt door het feit dat de meeste mensen die daarin vaak aanwezig zijn een sterk overeenkomstig kenmerk delen. Er wordt daarbij dikwijls gedacht aan

etnische criteria, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. Het onderscheid kan ook worden gemaakt op basis van religie, sekse, leeftijd, sociaal-economische status, et cetera. In dit advies verwijst 'concentratie' echter altijd naar etnische concentratie in een van de drie maatschappelijke domeinen die we hier behandelen. Er kan in de eerste plaats sprake zijn van *ruimtelijke concentratie*, ofwel de verdeling van woonruimte. In hoeverre wonen 'dezelfde soort mensen' bij elkaar? In de tweede plaats kan *onderwijsconcentratie* worden onderscheiden. Zitten 'dezelfde soort kinderen' bij elkaar op school of niet? In de derde plaats richten we ons op *sociale concentratie*, waarbij het gaat om de vriendschappelijke betrekkingen en persoonlijke netwerken van mensen en de maatschappelijke organisaties waarin zij participeren.

2.2 Feiten en cijfers over concentratie

Concentratie is een stevige trend op tal van domeinen, met name in de vier grote steden. Grote en minder grote percentages etnische minderheden in de scholen, wijken en organisaties ontstaan door internationale migratiestromingen, de aantrekkingskracht van de grote steden, de ruimtelijke verdeling van sociale huurwoningen, de specifieke vestigingsgeschiedenis van specifieke groepen minderheden, de witte vlucht naar de randgemeenten en de sociaal-psychologische behoefte aan groepsvorming en geborgenheid. Dat concentratieontwikkelingen soms snel zijn gegaan, illustreert de gemeente Rotterdam in haar pogingen om een actief spreidingsbeleid vorm te geven (Bolt 2004: 61-2). In 1972 gebeurde dit voor het eerst. De streefnorm voor aantallen minderheden in een wijk was op dat moment nog 5 procent. Zeven jaar later deed men een tweede poging. Toen was de 'kritische norm' reeds 16 procent. In 2004 klonk in het plan 'Rotterdam zet door' echter de roep om spreiding naar de randgemeenten: het aandeel minderheden binnen Rotterdam zelf is inmiddels zo hoog dat binnenstedelijke spreiding nauwelijks nog mogelijk is. Hieronder zetten we de belangrijkste cijfers over concentratie uiteen met betrekking tot het domein van wijken, scholen en organisaties. Voor een uitvoeriger exposé verwijzen we naar bijlage 2.

2.2.1 Wijken

Als gevolg van internationale migratiestromen is het aantal niet-westerse minderheden in de Nederlandse samenleving het afgelopen decennium gestegen (SCP 2003). Ondanks de drastische afname van asielmigratie in recente jaren, blijft dit aantal in de toekomst toenemen. Zo was in 1990 8,3 procent van de bevolking van niet-westerse herkomst; momenteel is dat aandeel 10,0 procent. Naar verwachting loopt dit percentage in 2020 op tot 14,1 procent. Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen vormen daarvan de vier grootste groepen. Met ruim een miljoen personen maken zij tezamen tweederde deel uit van de groep niet-westerse minderheden.

De ruimtelijke spreiding van etnische minderheden over Nederland is echter zeer ongelijkmatig verdeeld (CBS 2004). Den Haag, Amsterdam en Rotterdam hebben met de grootse aantallen niet-westerse minderheden te maken, variërend van 30 tot 34 procent van de totale stadsbevolking. In deze steden heeft meer dan de helft van de bevolking tot veertien jaar oud een niet-westerse, allochtone achtergrond. Andere steden met relatief veel minderheden zijn: Schiedam (22 procent), Almere (22 procent), Diemen (21 procent), Utrecht (20 procent) en Lelystad (17 procent). Tot op zekere hoogte geldt dat de *grootte* van steden bepalend is voor de mate van concentratie. Hoe groter de stad, hoe sterker de concentratie doorgaans. Concentratietendensen laten zich echter vooral *binnen* de steden gelden. Zo zijn er in de vier grote steden 32 wijken/postcodegebieden met meer dan 50 procent niet-westerse minderheden (SCP 2003).

2.2.2 Scholen

Met de term 'concentratieschool', ook wel 'zwarte school' genoemd, bedoelen we scholen met minimaal 50 procent leerlingen uit minderheidsgroepen. Het aandeel concentratiescholen in het primaire onderwijs is in de loop der tijd gestegen. Lag dat aandeel in 1985 nog op 3,8 procent, tegenwoordig is het ruim 7 procent. Een op de veertien Nederlandse basisscholen bestaat dus voor minstens de helft uit allochtone achterstandsléerlingen (RIEM 2003; Driessen en Vergeer 2001). De concentratie is echter het verst gevorderd in de vier grote steden, hoewel ook de overige steden in toenemende mate met hoge concen-

traties minderhedenscholieren te maken hebben. In 47 procent van de scholen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn meer dan 50 procent aan allochtone achterstandsl leerlingen ondergebracht (SCP 2003). Voor Amsterdam geldt bijvoorbeeld dat 127 van de 201 basisscholen concentratiescholen zijn. De helft van deze scholen geeft les aan concentraties van meer dan 70 procent minderheden. Als stelregel gaat op: hoe urbaner de gemeente, hoe groter de kans dat er sprake is van basisscholen met een groot aantal leerlingen uit minderheidsgroepen (Driessen en Vergeer 2001).

Concentratie verschilt in betekenis van het woord segregatie. Uit onderzoek van de laatste jaren blijkt dat de etnische, ruimtelijke segregatie in Nederland niet noemenswaardig toeneemt (zie bijlage 3 en 4). De ruimtelijke concentratie van minderheden neemt echter wel toe. Dit verschil komt doordat bij de berekening van de ruimtelijke concentratie het aantal minderheden in de wijk wordt afgezet tegen het aantal minderheden in de gehele stad. Wanneer het aandeel minderheden in een bepaalde periode verdubbelt en de nieuwkomers zich in dezelfde verhoudingen verdelen over de stad als de zittende migranten, dan blijft de stedelijke segregatie gelijk. De verhouding tussen de wijk en de stad verandert dan niet. Het totale aantal minderheden in de stad is echter wel verdubbeld. Minderheden wonen dan sterker geconcentreerd samen, vandaar dat de concentratie toeneemt.

In het voorgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs vindt concentratie ten slotte zijn weerslag in de indeling in verschillende schooltypes (SCP 2003). Leerlingen uit minderheidsgroepen gaan vaker dan autochtone leerlingen naar het vmbo, praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. Dit neemt niet weg dat ook binnen de verschillende schooltypes meer en minder zwarte scholen voorkomen. Als gevolg van de ruimtelijke concentratie en witte vlucht herbergen de scholen in de grote steden meer minderheden dan de scholen in de kleinere gemeenten.

2.2.3 Organisaties

De etnische minderheidsgroepen in Nederland hebben in de loop der tijd allereerste (zelf)organisaties opgericht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan etnische sport-

verenigingen, culturele genootschappen, dansclubs, ouderenverbanden, religieuze stichtingen, belangenorganisaties en tal van overige organisaties op uiteenlopende terreinen. Absoluut gezien gaat het om flinke aantallen. Sinds de jaren negentig zijn deze aantallen bovendien toegenomen. Uit een nog lopend onderzoek van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) blijkt dat Nederland momenteel 244 Chinese, 399 Molukse, 720 Marokkaanse, 881 Surinaamse en 1.125 Turkse zelforganisaties kent (Rijkschroeff en Duyvendak 2004). De meeste richten zich op religieuze en sociaal-culturele activiteiten. De mate waarin dat gebeurt, verschilt per etnische groep (Penninx en Schrover 2001). Politieke en sociaal-economische doelstellingen komen bij alle groepen in veel geringere mate voor. Uit de casuonderzoeken van Van Heelsum, die de commissie-Blok (2004) heeft samengevat, blijkt dat het organisatievormingsproces van de Turkse en Marokkaanse gemeenschap in Amsterdam sinds de jaren negentig een hoge vlucht heeft genomen. Het aantal organisaties van deze twee gemeenschappen is in tien jaar tijd gestegen met respectievelijk 245 en 179 procent. Het organisatievormingsverloop van de Surinamers, dat zich hoofdzakelijk vóór 1990 voltrok, gaf daarentegen een daling van 19 procent te zien (Tillie en Fennema 1997; Alink et al. 1998; Berger et al. 1998).

Tabel 1: Etnische organisatiegraad van vijf minderheidsgroepen

	Populatie in Nederland	Aantal organisaties	Org/inw * 1000
Surinamers	308.625	881	2,9
Turken	319.600	1.125	3,5
Marokkanen	272.000	720	2,7
Molukkers	40.000	399	9,9
Chinezen	62.400	244	3,9

Bron: Van Heelsum. In: Rijkschroeff en Duyvendak (2004)

De wijze waarop minderheden zich organiseren is afhankelijk van hun eigen culturele oriëntatie en identificatie, maar ook van de kansen en belemmeringen die de Nederlandse samenleving hun biedt (Penninx en Slijper 1999). Bovendien wisselt

dat met de integratie- en vestigingsfase waarin deze minderheden verkeren. De eerste generatie (arbeids)migranten was relatief sterk gericht op het land van herkomst. Dit leidde tot de oprichting van religieuze, culturele en politieke organisaties die sterke gelijkenis vertoonden met organisaties in bijvoorbeeld Marokko of Turkije. Toen de gezinnen werden herenigd en de tweede generatie ontstond, werd het palet aan organisaties meer divers. Ook ontstond er een sterkere maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Naast religieuze en politieke instellingen kwamen er bijvoorbeeld recreatieve, educatieve en artistieke organisaties. Binnen deze organisaties hebben met name de in Nederland geboren jongeren behoefte aan de combinatie van een specifiek etnische en algemeen Nederlandse benadering (Penninx en Slijper 1999).

2.3 Ongelijke waardering verschillende concentratievormen

In het politieke debat staan zwarte wijken en zwarte scholen vaak ter discussie. Opvallend hieraan is dat hier van 'echte' etnische concentratie geen sprake is. De etnische herkomst van de leerlingen van een zwarte school of de bewoners van een concentratiewijk is doorgaans buitengewoon divers. Doorslaggevend in het publieke oordeel lijkt de combinatie van maatschappelijke achterstand en niet-westerse minderheden te zijn. Veel overige gemeenschappelijke zaken bestaan er verder immers niet tussen Antillianen, Surinamers, Turken en Marokkanen, behalve dan hun 'gezamenlijke' contrast tot het autochtone Nederlandse gemiddelde. Als we het over zwarte scholen hebben, dan hebben we het dus niet over etnisch gesegregeerde contexten. De etnische herkomst van kinderen op deze scholen is immers in de meeste gevallen uitermate divers. Wat opvalt in de discussies over mengen en spreiden is de 'inconsequente' waardering van concentratie. Inkomenseenzijdigheid lijkt alleen een probleem als het betrekking heeft op wijken met een concentratie aan kansarme bewoners. Wanneer het over villawijken gaat waar uitsluitend rijke bewoners wonen, lijkt de afkeuring veel minder groot, terwijl het ook hier om ongemengde wijken gaat. Ook als het gaat om etnische eenzijdigheid, lijkt concentratie enkel een

probleem bij een relatieve oververtegenwoordiging van kansarme minderheids-groepen. Wijken of buurten waar vooral welgesteldere immigranten wonen – denk aan joodse buurten, ‘Chinatowns’ en ‘Little Italies’ in de grote steden overal ter wereld – worden minder geproblematiseerd (Kleinhans et al. 2000). Hetzelfde kun je zeggen over scholen en verenigingen. Wanneer uitsluitend blanke kinderen uit middenklassegezinnen een school of organisatie bevolken, lijkt er weinig reden tot zorg. Als er echter hoofdzakelijk kinderen van achterstandsgezinnen uit minderheidsgroepen een school of vereniging bezoeken, is dit meestal ‘problematisch’. Er is – zo zetten we in hoofdstuk 4 uiteen – een ogenschijnlijke voorliefde voor de *afspiegelingssamenleving*, ofwel de kleine gemeenschap (wijk, school, vereniging) als afspiegeling van de grote gemeenschap. Deze afspiegelingssamenleving voert in veel beleidsdiscussies de boventoon (zie verder paragraaf 4.1.1).

2.4 Achterstanden

De maatschappelijke situatie van minderheden wordt door achterstanden gekenmerkt. Deze achterstanden zijn gemiddeld genomen ernstig en langdurig. In zijn reactie op het rapport van de commissie-Blok geeft het kabinet een puntige samenvatting van de huidige situatie (Tweede Kamer 28 689, nr. 17).

- Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat tegen de 500.000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de verschillende maatschappelijke markten.
- Onlangs is uitgerekend dat meer dan 180.000 vrouwen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst maatschappelijk gezien in een kansarme positie verkeren.
- Turkse en Marokkaanse leerlingen die in Nederland zijn geboren, hebben aan het einde van het basisonderwijs nog altijd een achterstand in taalprestaties van ongeveer twee leerjaren.
- Meer dan twee derde van de Turken en Marokkanen heeft qua opleiding niet het niveau van de startkwalificatie.
- Jongeren uit minderheden zijn veel beter opgeleid dan ouderen, maar ook

onder hen is het aandeel zonder startkwalificatie ongeveer 20 procentpunten hoger dan onder autochtone jongeren.

- De netto-arbeidsparticipatie van minderheden is 15 procentpunten lager dan de totale participatiegraad (65 procent). De participatie van 15- tot 24-jarige minderheden is 36 procentpunten lager dan het totaal.
- Het aandeel uitkeringsgerechtigden is onder minderheden twee keer zo groot als onder de autochtone bevolking.
- Turken en Marokkanen van de tweede generatie kiezen in meerderheid voor een partner uit het herkomstland.
- Huwelijken tussen Turken en Marokkanen en autochtonen zijn niet erg succesrijk. Het merendeel ervan eindigt in een scheiding.
- Geringe sociale integratie blijkt ook uit gegevens over sociale contacten. Turken en Marokkanen hebben overwegend contacten met personen uit de eigen groep.
- Allochtone jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de verdachten van een misdrijf (deze jongeren zijn 1,5 tot 6 keer vaker in de criminaliteitscijfers vertegenwoordigd dan autochtone jongeren).
- Het overgrote deel van de minderheden woont in concentratiewijken. In samenhang daarmee hebben ze minder sociale contacten met autochtonen. De leefomstandigheden in deze wijken zijn gemiddeld genomen relatief ongunstig.

Het overzicht laat zien dat de maatschappelijke achterstanden van minderheden zich op verschillende dimensies tegelijk en over een breed vlak voordoen. De problematiek is bovendien hardnekkig.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk presenteerden we de ondergrond voor dit advies. Ten eerste definieerden we de belangrijkste begrippen in dit rapport: 'minderheden', 'integratie' en 'concentratie'. Vervolgens toonden we aan dat concentratie een stevige trend is op het domein van wijken, scholen en organisaties. Verder zetten we uiteen dat er in de discussies over concentratie een 'inconsequente' waardering van concentratie bestaat. Ten slotte gaven we een korte samenvatting van de maatschappelijke achterstanden van minderheden.

3 Hoofdpijnen en evaluatie overheidsbeleid

In dit hoofdstuk behandelen we het huidige overheidsbeleid (spreidingsbeleid), dat zich overwegend richt op het (vaak indirect) mengen van groepen in woonwijken, scholen en organisaties. Ook evalueren we de effectiviteit van dit beleid.

3.1 Brede afkeer van concentratie en groepsvorming

Concentratie wordt zelden positief gewaardeerd. De media meten de problemen die ermee gepaard gaan breed uit. Met name onderwerpen gerelateerd aan de islam en zwarte scholen vormen momenteel terugkerende items. Ook de Nederlandse politieke partijen en het kabinet zijn het erover eens dat de concentratie van minderheden in wijken, scholen en organisaties geen gewenste ontwikkeling is. In reactie op het eindrapport van de commissie-Blok hebben de meeste Nederlandse politieke partijen nieuwe integratienota's uitgebracht.² Wie deze nota's doorbladert, ontdekt voornamelijk dat de politiek eensgezind tegen concentratie is. De politiek hanteert een impliciete en deels terechte aanname: (te) eenzijdig samengestelde groepen etnische minderheden in scholen, wijken en organisaties bemoeilijken de integratie van deze minderheden.

In de politieke discussie over concentratie keren steeds drie niveaus terug: wijken, scholen en organisaties. Met betrekking tot het concentratiewijkenvraagstuk vinden sommige politieke partijen het om te beginnen nadelig als

2. ChristenUnie (2004), *Kiezen voor Nederland. Notitie integratiebeleid*; D66 (2004), *De anderen, dat zijn wij. Een sociaal-liberaal tegengeluid*; GroenLinks (2004), *Nota over de multiculturele samenleving*; Lijst Pim Fortuyn (2004), *Deltaplan integratie. De moeite waard om Nederlander te zijn*; Partij van de Arbeid (2004), *Integratie en immigratie: Aan het werk! Standpunten voor het partijdebat in de vorm van 35 stellingen*; SP (2004), *Van apart naar samen. Deltaplan voor een geïntegreerde samenleving*; VVD (2004), *Beleidsnotitie integratie van niet-westerse migranten in Nederland*; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2003), *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*.

mensen met dezelfde etnische achtergrond samenwonen (VVD), terwijl andere dat pas een probleem vinden als dit samengaat met sociaal-economische achterstand (GroenLinks). Alle partijen komen met een breed palet aan maatregelen om ruimtelijke concentratie tegen te gaan. Sommige pleiten voor spreiding van kansarmen (VVD), andere voor spreiding van minderheden (LPF), weer andere geven aan helemaal geen heil te zien in spreiding (GroenLinks). Waar nagenoeg alle partijen het in ieder geval over eens zijn, is dat Nederland het eenzijdige woningbestand (dat wil zeggen: de relatief omvangrijke sociale huurvoorraad in een beperkt aantal wijken) in verschillende steden moet doorbreken, omdat concentratiewijken onder meer door het eenzijdige woningbestand ontstaan. Ook op het gebied van onderwijs verkondigen de politieke partijen een overwegend gelijklopende boodschap. Alle partijen bepleiten gemengde scholen. Hierbij benadrukken ze dat een opeenstapeling van kansarme kinderen tot onderwijsachterstanden leidt. Het is dus niet zozeer de *etnische* achtergrond van de kinderen die problematisch gevonden wordt. In samenhang daarmee zijn de partijen van mening dat taalachterstanden van kinderen uit minderheidsgroepen de achterblijvende schoolprestaties veroorzaken. Om zwarte en witte scholen tegen te gaan, noemen zij een acceptatieplicht voor witte scholen en een opnamestop voor achterstandsleerlingen uit de minderheden op zwarte scholen. Op gemengde en gescheiden maatschappelijke organisaties gaan de partijen in hun recente integratienota's ten slotte niet specifiek in. Alleen D66 geeft aan gemengde sportclubs te zien als een belangrijk middel tot integratie. Bovendien vindt deze partij dat organisaties alleen recht op subsidie hebben als zij kunnen aantonen dat zij een wezenlijke bijdrage leveren aan de integratie van hun leden.

Samengevat: de nationale politieke eensgezindheid tegen concentratie is opvallend. Deze eensgezindheid is gebaseerd op de premisse dat minderheden slechter integreren als zij gesegregeerd wonen, 'apart' les krijgen en afgezonderd participeren in etnische zelforganisaties. Dit kan namelijk tot vormen van isolatie leiden. Isolatie zou de contacten die minderheden met de ontvangende samenleving onderhouden, negatief beïnvloeden. Ook zou isolatie tornen aan

de beheersing van de Nederlandse taal. Omdat dit vanuit het oogpunt van integratiebevordering van minderheden geen aanlokkelijk perspectief is, behandelen we hieronder de (beperkte) mogelijkheden die de overheid tot haar beschikking heeft om de mate van concentratie/isolatie in wijken, scholen en organisaties te beïnvloeden.

3.2 'Nee, tenzij'-beleid

De vraag welke mogelijkheden de overheid heeft om mensen op grond van etniciteit te spreiden, is in eerste instantie eenvoudig te beantwoorden. Toen deze vraag werd gesteld door LPF-kamerlid Navijn antwoordde minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 van het Internationaal Verdrag over uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie geen onderscheid maken op basis van ras, huidskleur, nationale of etnische afstamming als de overheid hun recht op huisvesting toewijst. Daarnaast haalde zij Richtlijn 2000/43/EG aan, die discriminatie verbiedt op grond van ras of etnische afstamming bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. Daarbij komt nog eens de Algemene wet gelijke behandeling, die bepaalt dat er op het gebied van ras, etnische afkomst of nationaliteit geen direct onderscheidingscriterium mag zijn als er goederen of diensten aangeboden worden en overeenkomsten gesloten, uitgevoerd of beëindigd worden. Kortom, de overheid is niet gewettigd om op etnische basis onderscheid tussen mensen te maken. Niettemin kan de overheid een aantal *indirecte* maatregelen nemen die de etnische minderheden mogelijk meer spreiden. Dat moet wel onder een voorwaarde gebeuren: maatregelen die vooral personen van een bepaald ras of etniciteit treffen, in de vorm van bijvoorbeeld een taaleis, zijn alleen toegestaan als daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Op dit uitgangspunt moeten alle mogelijke overheidsmaatregelen zijn gefundeerd die indirect etnisch onderscheid maken. Voor rechtvaardiging zijn twee eisen van belang:

1. Het doel van het onderscheid is voldoende zwaarwegend en niet-discriminerend.
2. Het middel is proportioneel en meer geschikt dan andere middelen om dit doel te bereiken.

Het is dus niet mogelijk om een direct onderscheid op etnische gronden te maken. In algemene zin geldt voor spreiding een 'nee, tenzij'-principe: de overheid kan en wil mensen niet rechtstreeks verspreiden over scholen, buurten en organisaties, maar probeert de randvoorwaarden te beïnvloeden in de hoop dat sociale contexten hierdoor meer gemengd raken. De vraag luidt vervolgens hoe de overheid deze maatregelen heeft vertaald naar de verschillende beleids-terreinen. Die vraag beantwoorden we hieronder.

3.3 Bestaand en nieuw beleid op drie terreinen

3.3.1 Wonen

De manier om ruimtelijke concentratie te bestrijden is door middel van het volkshuisvestingsbeleid. Er bestaat al zeker anderhalf decennium overeenstemming over de intentie om bevolkingsgroepen meer te mengen via indirect ruimtelijk beleid. Uitermark en Duyvendak stellen: "Door het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken en sociale woningen in voorsteden en uitleggebieden, moeten meer gemengde wijken en steden ontstaan. Dit beleid van gemengd bouwen wordt al sinds 1990 gevoerd en is in de loop der jaren steeds verder geïntensiveerd. In 1997 werd met het herstructureringsbeleid een ambitieuze stedelijke vernieuwing voorgesteld: in de door het beleid geselecteerde wijken moet het percentage sociale huur worden verlaagd van 65 naar 42 terwijl het aandeel koop zou moeten stijgen van 18 naar 45" (bijlage 4). De herstructurering van de achterstandswijken in de grote steden gaat gepaard met forse investeringen. Het huidige kabinet heeft voor de periode van 2005 tot en met 2009 ongeveer 1,4 miljard euro gereserveerd voor dit doel in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Ook de grote steden zelf en de woningcorporaties investeren in de vernieuwing van de wijken. Herstructurering houdt simpel gezegd in dat kleinere en 'slechtere' woningen tegen de vlakte gaan en vervangen worden door grotere en duurdere woningen. Dit kan twee doelen hebben (Van der Laan Bouma-Doff 2005). Enerzijds kan de autochtone middenklasse erdoor verleid worden een woning te kopen in een wijk met een aangetast imago. Daarmee wordt de witte vlucht

voorkomen. Anderzijds wordt de opkomende middenklasse van minderheden op die manier mogelijk vastgehouden in de wijk door een 'wooncarrière' in de eigen wijk door te maken. In beide gevallen is het de bedoeling dat er meer middenklassebewoners wonen in de wijk.

In zijn advies over het integratiebeleid gaat de commissie-Blok in op de mogelijkheden die er zijn om de concentratie op de woningmarkt te helpen bestrijden. Daarbij houdt de commissie in belangrijke mate vast aan de consensus die er de afgelopen decennia is geweest. De commissie bevestigt dat het goed is als wijken een meer divers woningaanbod krijgen. Ook zouden sociaal-economisch zwakke wijken beter moeten worden onderhouden, en moeten overlast en criminaliteit effectiever bestreden worden.

De voornaamste vernieuwing van de commissie-Blok luidt dat ook de randgemeenten en de regio ervoor moeten zorgen dat mensen met een laag inkomen zich er kunnen huisvesten. Nu is het nog zo dat met name de vier grote steden een zeer groot aandeel minderheden kennen met een lage opleiding en een laag inkomen. Volgens de commissie zouden de randgemeenten een meer vooraanstaande rol moeten gaan spelen om minderheden te huisvesten.

Dit zou moeten gebeuren door de woningmarkt in randgemeenten 'open te stellen'. Zij zouden meer betaalbare huur- en koopwoningen moeten bouwen. Ook op VINEX-locaties zouden zij gedifferentieerder moeten bouwen.

Het thema van de spreiding van minderheden over de randgemeenten heeft de gemeente Rotterdam vervolgens ter hand genomen. In de nota 'Rotterdam zet door' vraagt de stad de juridische speelruimte om een direct spreidingsbeleid voor minderheden te voeren, onder meer in de richting van de randgemeenten. Rotterdam wil laaggeschoolde en niet-verdienende of weinig verdienende minderheden tegenhouden om zich in de stad te vestigen. Daarnaast wil de gemeente meer mogelijkheden hebben om een actieve rol te spelen in de allocatie van mensen over de stad en wil ze ook dat de randgemeenten meer minderheden opnemen (Rotterdam 2004).

Het kabinet heeft op de Rotterdamse nota gereageerd in een brief aan het college van B&W (BZK 2004). In deze brief doet het kabinet een paar toezeggingen. De belangrijkste is de aangekondigde Verzamel- en uitzonderingswet. De minister heeft toegezegd dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel nog in 2004 krijgt toegezonden, maar dit is niet haalbaar gebleken. De nieuwe wet zou twee dingen mogelijk moeten maken die nu nog onwettig zijn volgens de bestaande Huisvestingswet. Het zou allereerst mogelijk moeten worden om kansarme woningzoekenden van buiten de regio verder gereguleerd tot de stedelijke woningmarkt toe te laten. Dit kan door inkomenseisen te stellen als een woningzoekende zich vestigt. Verder wordt onderzocht of het mogelijk is om met betrekking tot de particuliere sector dezelfde vormen van positieve ballotage toe te passen als in de sociale sector.

Wat de regionale spreiding van minderheden betreft, geeft het Rijk aan dat het sympathie heeft voor de Rotterdamse inzet, maar dat het (nog) geen zin heeft om maatregelen te treffen die randgemeenten dwingen hun woningmarkt te openen. De bal ligt in eerste instantie bij de gemeenten zelf. Het zou mogelijk moeten zijn om een zekere samenwerking te realiseren tussen stad en omland. Pas wanneer dit echt niet zou lukken, zou het Rijk kunnen overwegen om te interveniëren in de regionale herstructurering.

Ten slotte geeft de overheid aan dat de huidige Huisvestingswet al enige gelegenheid biedt aan gemeenten om differentiatie aan te brengen in het toewijzingsbeleid voor woningen. Op complexniveau hebben huiseigenaren zoals woningcorporaties een zekere vrijheid om eisen te stellen aan de bewoners en onderscheid te maken in levensstijlen. Dit blijkt trouwens ook al op sommige plaatsen gebruikelijk te zijn. Zo wijzen verschillende bronnen erop dat woningcorporaties in de woningtoewijzingssystematiek feitelijk een verholven spreidingsbeleid voeren (Veldboer en Duyvendak 2004: 40-1). Volgens Bolt is er zelfs sprake van een 'verkapt spreidingsbeleid' door de corporaties. "Formeel is het er niet, maar feitelijk worden allerlei vuistregels gehanteerd die maar één doel hebben: het aandeel minderheden op een bepaald niveau houden" (Bolt 2004: 63). In een interview bevestigen de wethouders van de vier grote steden dat dit inderdaad het geval is (Mijnheer 2004: 14-15). Ook de commissie-Blok

constateert dat er ondanks juridische belemmeringen de facto spreidingsbeleid wordt gevoerd (commissie-Blok 2004: 353, 362 en 370).

3.3.2 *Onderwijs*

Zoals in het ruimtelijk beleid vooral sprake is van een indirect spreidingsbeleid, zo geldt dat ook in het onderwijs. Daar zorgen wettelijke bepalingen er namelijk voor dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid zeer beperkt zijn. Twee rechten bepalen de grenzen van het spreidingsbeleid van leerlingen: de vrijheid van schoolkeuze (ouders hebben het recht zelf te bepalen naar welke school hun kind gaat) en de vrijheid van onderwijs, die is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Dit laat overigens onverlet dat met name lokale overheden toch bepaalde vormen van spreidingsbeleid proberen te voeren.

Om concentratiescholen tegen te gaan, kunnen verschillende strategieën worden gevolgd. Vermeulen onderscheidde in 2001 twee algemene strategieën, namelijk verplichte spreiding van leerlingen over scholen en algemeen achterstandenbeleid (Vermeulen 2001; WRR 2001; Smink 2002). De eerste strategie, spreidingsbeleid, kan vorm krijgen op twee manieren:

1. Leerlingen verspreiden zich gedwongen over scholen door afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen.
2. Scholen zullen verplicht zijn om leerlingen dwingend te verspreiden op basis van etnische criteria.

In beide gevallen wordt gewerkt met dubbele wachtlijsten.³ In het onderzoek van Vermeulen stond de vraag centraal of een verplicht spreidingsbeleid juridisch aanvaardbaar is. Hij kwam tot de conclusie dat dit niet het geval is, onder andere omdat dit in strijd is met de Wet op het primair onderwijs en de Algemene wet gelijke behandeling. Daarbij is het op internationaal niveau in strijd

3. In 2004 uitte de Gemeente Rotterdam de wens om een spreidingsbeleid voor scholen te gaan voeren op basis van dubbele wachtlijsten. De reactie van de minister van OCW op dit initiatief is geweest om de Onderwijsraad te vragen advies uit te brengen over de (juridische) mogelijkheid, de eventuele wenselijkheid van dergelijke dubbele wachtlijsten en eventuele alternatieven voor de bestrijding van onderwijssegregatie (ministerie van OCW 2004c).

met het Internationaal Verdrag over de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie en met het EG-recht. Vooral het basisbeginsel dat aan het Nederlandse bestel ten grondslag ligt, de vrijheid van schoolkeuze, verzet zich tegen een verplichte spreiding. Deze keuzevrijheid wordt gegarandeerd door de Grondwettelijke garanties voor een pluriform onderwijsaanbod.⁴

Smink onderscheidt nog een zachtere vorm van spreidingsbeleid, namelijk door ouders te stimuleren door middel van advies en informatievoorziening.

Deze vorm van beleid is erop gericht de ouders dusdanig te informeren dat hun schoolkeuze voor hun kinderen resulteert in minder geconcentreerde scholen.

De verwachting is met dergelijk beleid dat de 'zwarte kinderen' sneller naar de 'witte' school gaan, terwijl de 'witte kinderen' minder snel weggaan bij de 'gemengde school'. Aan deze vorm van beleid kleven geen juridische bezwaren.

Het is echter de vraag of deze vorm van beleid voldoende effectief en niet te vrijblijvend is. Deze aanpak is in Gouda beproefd en was geen succes. Ook Amersfoort voert sinds 1999 een spreidingsbeleid voor scholen (zie bijlage 2).

Het doel van dit beleid is de schoolnorm gelijk te stellen aan de wijknorm. Dat wil zeggen: het aandeel minderheden in de *school* moet overeenkomen met het aandeel minderheden in de *wijk*. Het beleid heeft bij zowel de scholen als de gemeente veel energie losgemaakt en is in die zin een bestuurlijk succes.

De betrekkingen tussen de verschillende publieke instanties die bij het onderwijs zijn betrokken, zijn aanmerkelijk verbeterd. Het beleid heeft echter geen merkbaar effect gehad op de schoolpopulaties van de verschillende scholen.

Het heeft immers niet geleid tot meer of minder concentratie (zie bijlage 2).

Deze bevinding sluit aan bij de opvatting van ITS-onderzoeker Jungbluth (2003), die meent dat de bovenstaande, voorlichtende vorm van spreidingsbeleid een contraproductieve uitwerking heeft. Door de ouders voor te lichten over de schoolkeuze in relatie tot de etnische samenstelling van de school, zal de concentratie in het onderwijs volgens Jungbluth juist toenemen. De achterliggende gedachte daarbij luidt dat ouders dan bewuster dan normaal kiezen voor een school die past bij hun eigen voorkeuren. Als die bewustwording ontbreekt, zouden kinderen juist sneller naar de buurtschool gaan.

4. Wel merkt Vermeulen op dat kan worden gesteld dat het recht zich weliswaar verzet tegen verplichte spreiding, maar zich uiteindelijk wel neerlegt bij de feiten, bijvoorbeeld onder de druk van omstandigheden of om kritiek en interventies voor te zijn (Vermeulen 2001: 210).

Het beleid van de Rijksoverheid is tot op heden terughoudend geweest ten aanzien van concentratiescholen. De overheid meende dat vooral de gemeenten en de scholen zelf aan zet waren, hoewel ook op dit punt de opvattingen in de afgelopen paar jaar in beweging zijn gekomen.

De commissie-Blok heeft het kabinet voorgesteld om dit onderwerp met meer urgentie te behandelen. Daarvoor zouden twee wegen openstaan. De belangrijkste opmerking hierover in het rapport luidt dat “concentratie in het onderwijs wordt bestreden door de keuzemogelijkheden te vergroten. Gemeenten maken met scholen hierover niet-vrijblijvende afspraken.” Deze enigszins onduidelijke boodschap roept de gemeenten en scholen op om, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van schoolkeuze, toch te proberen de minderhedenleerlingen wat meer te verdelen over de scholen. De ‘niet-vrijblijvende afspraken’ zouden dan vergezeld gaan van streefcijfers. Die cijfers beelden de percentages minderheden- en autochtone leerlingen uit die de scholen vastleggen.

De tweede aanbeveling van de commissie-Blok is algemener. De commissie stelt voor om de bekostigingssystematiek, het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente en andere flankerende maatregelen van prikkels te voorzien om integratie te bevorderen. Dit onderwerp werkt het kabinet in zijn reactie verder uit.

De minister van Onderwijs geeft in haar reactie op het rapport aan dat het onderwijs de minderheidsgroepen kan helpen integreren door te stimuleren dat kinderen met verschillende achtergronden met elkaar opgroeien. Hiervoor hanteert de minister drie hulpmiddelen. Ten eerste stelt de minister voor om de zogenoemde *gewichtenregeling* aan te passen. Op dit moment krijgen scholen een hogere financiering voor leerlingen die op basis van achtergrondkenmerken worden aangemerkt als achterstandsleerlingen. In de toekomst zou de financiering echter moeten zijn gebaseerd op de reële (taal)achterstand van individuele leerlingen (Ministerie van OCW 2004a).⁵

5. In november 2003 bracht de minister een brief uit die de hoofdlijnen schetst van de verandering in de financieringswijze van het onderwijsachterstandenbeleid. Doel van deze wijziging is onder meer om middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling in één nieuwe regeling onder te brengen, met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling (Ministerie van OCW 2003).

Ten tweede stelt de minister voor om nieuwe eisen te stellen als er een school wordt opgericht. Wordt een nieuwe school gesticht, dan wordt de voorwaarde gesteld dat niet meer dan 80 procent van de aangemelde kinderen een achterstandskenmerk heeft. Deze maatregel lijkt vooral bedoeld om ervoor te zorgen dat het moeilijker wordt om islamitische scholen op te richten. In de derde plaats stelt de minister voor om nadrukkelijker uitwisselingen tussen scholen tot stand te brengen, onder meer door gezamenlijke sport- en cultuuractiviteiten op gemeentelijk niveau tot stand te brengen.

Bovenstaande maatregelen gelden alleen voor het basisonderwijs. Gegeven het feit dat de meeste kinderen uit minderheidsgroepen naar het vmbo gaan en de meeste autochtone leerlingen niet, is een behoorlijke mate van concentratie in het voortgezet onderwijs in de grote steden op dit moment onvermijdelijk.

3.3.3 Organisaties

Waar er bij de thema's onderwijs en (sociale) woningbouw nog sprake is van een duidelijke publieke en collectief gefinancierde taak, is de deelname aan maatschappelijke organisaties van religieuze, maatschappelijke of recreatieve aard bij uitstek een privé-aangelegenheid. Mensen kunnen niet kiezen of ze naar school gaan, maar wel of ze willen korfballen. Dit gegeven beperkt de wettelijke beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid op dit terrein zeer. Dit neemt niet weg dat de overheid op indirecte wijze invloed uitoefent op organisatievorming. De mogelijkheden voor overheden om de spreiding binnen maatschappelijke organisaties te beïnvloeden, loopt vooral langs de volgende drie lijnen. In de eerste plaats kan de gemeente invloed uitoefenen door voorwaarden te stellen als een vereniging subsidie aanvraagt. In de tweede plaats kan de gemeente culturele activiteiten of sportbeoefening van bepaalde inwoners direct (financieel) stimuleren. In de derde plaats speelt de gemeente een belangrijke rol in het beheer en de toewijzing van veel culturele of sportieve locaties en panden.

Als we alle mogelijkheden voor de overheid overzien, moeten we constateren dat die beperkt zijn. Samenvattend stellen Janssens en Van Bottenburg daarom dat de 'formele regels die individuele vrijheden waarborgen, ook in de sport-

sector een effectief spreidingsbeleid in de weg staan' (Janssens en Van Bottenburg 1999: 95). Tegelijkertijd laat internationaal vergelijkend onderzoek zien dat de grond waarop burgers zich in organisaties verenigen, wel degelijk *gedeeltelijk* kan worden beïnvloed door overheidsbeleid (Koopmans en Stratham 2003; Rijkschroeff en Duyvendak 2004). Het onderzoek laat zien dat de organisatiegrondslag voor zelforganisaties in sterke mate moet worden toegeschreven aan het beleid en aan de politieke gelegenheidsstructuur die zich in een land voordoet. Dit geldt bijvoorbeeld voor het oprichten van inspraakorganen en recreatieve organisaties. Eén aspect blijkt zich – in alle Europese landen – in grote lijnen te onttrekken aan beleidsinvloed: organisatie op religieuze, met name islamitische grondslag.

3.4 Beperkte effectiviteit

Uit het bovenstaande blijkt dat het concentratiebestrijdingsbeleid noodgedwongen in de marge wordt gevoerd. Vanwege praktische belemmeringen, inhoudelijke beperkingen en juridische grenzen is dat beleid slechts in beperkte mate effectief. In het algemeen kent het spreidingsbeleid de volgende belemmeringen.

3.4.1 *Spreidingsbeleid stuit op grenzen wet- en regelgeving*

De wettelijke marges om een spreidingsbeleid te voeren zijn smal. Allereerst verzetten artikel 1 van de Grondwet en het Internationaal Verdrag voor uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie zich tegen een onderscheid op basis van ras, huidskleur, nationale of etnische afstamming als iemand het recht op huisvesting krijgt toegewezen. Daarnaast verbiedt Richtlijn 2000/43/EG het om onderscheid te maken op grond van ras of etnische afstamming bij de toegang tot en het aanbod van publiekelijk beschikbare diensten en goederen. Ditzelfde geldt ook voor de Algemene wet gelijke behandeling. Het concentratiebeleid voor scholen heeft te maken met wettelijke bepalingen op het vlak van de vrijheid van schoolkeuze en de vrijheid van onderwijs. Dat laatste is in artikel 23 van de Grondwet vastgelegd. Het concentratiebeleid voor (zelf)organisaties heeft eveneens een marginale invloed. De activiteiten binnen etnische sportverenigingen, educatieve instellingen, culturele genootschappen, etnische vrouwenverbanden, religieuze stichtingen et cetera, begeven zich immers bij uitstek op het privé-domein. Daarin kan de overheid zich moeilijk

mengen. Kortom, verschillende wetten belemmeren de mogelijkheden van overheden om spreidingsbeleid te voeren.

3.4.2 *Spreidingsbeleid stuit op politieke immobilia*

De mogelijkheden voor het voeren van een spreidingsbeleid worden verder beperkt door wat we hier noemen *politieke immobilia*. Dit zijn politieke opvattingen en compromissen die op moeizame wijze tot stand zijn gekomen en die nu eigenlijk nauwelijks meer ter discussie zijn te stellen. De belangrijkste is natuurlijk artikel 23 van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs garandeert. Dat wil zeggen: het bijzonder en het openbaar onderwijs zijn gelijkgesteld. Dit recht wordt (voorlopig?) op bescheiden schaal aangegrepen om islamitische scholen te stichten. Die zullen naar hun aard zwarte scholen zijn. Er zijn echter ook specifieke schooltypen in het schoolsysteem (onder meer gereformeerde scholen, vrije scholen en Montessorischolen) die vrijwel uitsluitend door 'witte kinderen' worden bezocht.

3.4.3 *'Aanpalend beleid' belemmert spreidingsbeleid*

Over het integratiebeleid in algemene zin is al eerder gesteld dat de effecten van *algemeen* beleid op de integratie van minderheden vaak groter zijn dan de effecten van *specifiek* beleid (RMO 2000; commissie-Blok 2004). Dit geldt ook voor het spreidingsbeleid. In de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld zorgt de relatieve verzelfstandiging van woningcorporaties ervoor dat de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden beperkt zijn. In het onderwijs heeft de relatief recente samenvoeging van schooltypen tot het vmbo daarentegen tot gevolg dat er in de grote steden meer grootschalige concentratiescholen zijn ontstaan.

3.4.4 *Spreidingsbeleid is (soms) achterhaald*

De grote aantallen minderheidsleerlingen in de grote steden zorgen ervoor dat de concentratie daar, in ieder geval in het onderwijs, een fait accompli is. In de grote steden is spreiding in het onderwijs nauwelijks meer een serieuze optie. Ook in het ruimtelijke beleid is binnenstedelijke spreiding inmiddels zo moeilijk geworden dat Rotterdam bijvoorbeeld voorstelt om regionaal te spreiden.

3.4.5 Keuzegedrag burgers doorkruist spreidingsbeleid

De laatste, maar niet minst belangrijke hinderpaal voor spreidingsbeleid blijken de burgers zelf te zijn. Zij nemen vaak autonome beslissingen die de intenties van beleidsmakers doorkruisen. Bij de vestiging van nieuwe groepen migranten, bijvoorbeeld na dekolonisatie, heeft de overheid wel een verplichtend spreidingsbeleid gevoerd. Dit gebeurde met zowel immigranten uit voormalig Nederlands-Indië als immigranten uit Suriname (Veldboer en Duyvendak 2004; Trappenburg 2003). Dit beleid was in de jaren zeventig bij Surinamers en Antillianen op korte termijn succesvol. De vele nieuwkomers uit de (voormalige) kolonie leefden korte tijd gespreid door het land en in kleinere gemeenten. In de jaren daarna grepen zij echter de mogelijkheden van vrije vestiging van ingezetenen aan om te verhuizen: velen trokken naar de grote stad om dichterbij familie en bekenden te wonen. Een aanvankelijk redelijk succesvol spreidingsbeleid had zodoende in de loop van de tijd niet het gewenste effect. Ook in de gevallen 'onderwijs' en 'sport' blijken ouders bereid te zijn aanzienlijke afstanden en hindernissen te overwinnen om pogingen tot spreidingsbeleid te ontlopen.

Dit verschijnsel doet zich overigens ook in andere landen voor. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld ervaring opgedaan met verplichte spreiding. Leerlingen werden daar met inzet van bussen vervoerd naar scholen buiten de gesegregeerde wijk. Op die manier werd getracht om kinderen die opgroeien in een mono-etnische omgeving toch onderwijs te geven in een context die een afspiegeling vormt van de samenleving. De ervaringen met 'bussing' in de Verenigde Staten zijn echter niet positief. Rutten (2004) wijst op het vluchtgedrag dat optreedt, vooral bij de witte middenklasseouders. Ook Dagevos (2003) stelt dat er, los van de werkingskracht van artikel 23, nogal wat nadelen kleven aan maatregelen voor spreiding van leerlingen. Zo zijn ze vaak praktisch niet goed uitvoerbaar of buitengewoon kostbaar, zoals in het geval van busvervoer. Bovendien zijn de maatregelen stigmatiserend voor de categorie leerlingen die wordt gespreid.

3.5 Conclusie

De spreidingsmogelijkheden van de overheid zijn beperkt en voor zover ze dat niet zijn, zijn ze slechts in beperkte mate effectief. De meeste maatregelen zijn erop gericht concentraties van minderheden op *indirecte* wijze tegen te gaan, met name vanwege het antidiscriminatiebeginsel. Dat de overheid in toenemende mate de grenzen hieromtrent probeert op te rekken, doet daar weinig aan af. Ook het gegeven dat bestuurders en politici de uiterste grenzen van de bestaande wettelijke mogelijkheden opzoeken, neemt niet weg dat er vooral een 'nee, tenzij'-beleid wordt gevoerd. Op het lokale niveau van gemeenten, scholen, corporaties, verenigingen et cetera dat niet of niet direct onder een nationaal politieke verantwoordelijkheid valt, is de werkingskracht van het beleid weliswaar relatief groot, maar ook deze lokale organisaties zijn primair afhankelijk van indirecte spreidingsmaatregelen.

4 Van de afspiegelings-samenleving naar een cultuur van verschil

Veel maatregelen van de landelijke en de lokale overheid hebben als doel om de concentratie van minderheden in wijken, scholen en verenigingen te bestrijden. Het rationale achter deze maatregelen is de wens om isolatie van minderheden te voorkomen. Dit leidt tot allerlei maatregelen die zo goed en zo kwaad als dat gaat, proberen de concentratie als zodanig te verminderen. Het is een strategie die gemakkelijk tot teleurstellingen zal leiden. Hopelijk kunnen die maatregelen wel verzachting bieden bij problematische concentraties. Mogelijk kunnen ze mensen ook wat meer keuzemogelijkheden geven (met name ten aanzien van huisvesting). Toch hebben deze maatregelen in het beste geval een beperkt effect, wat ook met zoveel woorden in studies van het SCP (2003) en de WRR (2001) als conclusie staat vermeld. In de grote steden is de demografische samenstelling van de bevolking dusdanig (zie ook Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam 2003) dat concentraties van minderheden onvermijdelijk zijn, dit ondanks de grote inspanningen en de grote hoeveelheden geld die de overheid inzet.

Daarmee dreigt een impasse. De zorg om sociale samenhang die ten grondslag ligt aan het debat over spreiding is immers gerechtvaardigd. In een samenleving waarin concentratiebewegingen langs etnische lijnen zijn te zien, kan de noodzakelijke sociale samenhang onder druk komen te staan. Dit is een reële kwestie. De RMO deelt de grote zorgen over de voortgang van het integratieproces. Echter, de maatregelen die direct aangrijpen op concentraties hebben in het beste geval een gedeeltelijk effect. Bovendien maakt de fixatie op concentratiebestrijding het moeilijk om positieve waardering te hebben voor de verschillende vormen van groepsvorming en concentratie die wél bijdragen aan de ontplooiing en/of integratie van minderheden.

Om uit deze impasse te komen, is het nodig om een dieperliggende vraag te adresseren. De publieke discussie over groepsvorming, concentratie en segre-

gatie concentreert zich naar het oordeel van de Raad te veel op het instrumentele niveau van de werkbaarheid, verdedigbaarheid en mogelijkheid van spreidingsbeleid. Dit leidt tot zwart-witdiscussies. Voorstanders van spreidingsmaatregelen wijzen eenzijdig op de ernst van maatschappelijke concentraties en zoeken naar rechtvaardigingsgronden voor spreiding. Tegenstanders leggen het accent juist eenzijdig op de morele bezwaren en praktische moeilijkheden. Deze discussie is gedoemd in een patstelling te eindigen. Dit leidt echter af van de dieperliggende vragen: In wat voor soort samenleving willen wij leven? Hoe organiseren we sociale samenhang in een samenleving waarin na relatief grootschalige immigratie nieuwe tegenstellingen zijn ontstaan? Door het vraagstuk van sociale samenhang centraal te stellen, wordt het volgens de Raad duidelijker waar het in dit debat werkelijk om draait: het creëren van een gemeenschappelijk kader, waarbinnen ruimte bestaat voor eigenheid en variatie en waarin dwarsverbanden worden gesmeed tussen individuen of groepen en de omliggende samenleving.

4.1 Het oude ideaal: de afspiegelings-samenleving

De bijna spreekwoordelijke afkeer van concentratie verraadt voorliefde voor de 'gebalanceerde gemeenschap', zoals de Amerikaanse socioloog Herbert Gans (1968) dat in zijn klassieke boek over grote stadsproblemen noemt. De gebalanceerde gemeenschap is een samenleving waarin alle bevolkingsgroepen, inkomensgroepen en leeftijdscategorieën gezamenlijk wonen, werken, naar school gaan en lid zijn van dezelfde verenigingen. De kleine gemeenschap van de buurt, de school of de vereniging is in dit perspectief een bijna letterlijke afspiegeling van de grote gemeenschap. De gebalanceerde gemeenschap kan daarom ook de *afspiegelingssamenleving* worden genoemd. Het is een samenleving die de complexe constitutie van het geheel reproduceert op klein, lokaal niveau. Een samenleving ook die samenhangt doordat de verschillende groepen elkaar op het kleinschalige niveau van de woon-, werk- of recreatie-omgeving ontmoeten. En omgekeerd, een samenleving waarvan gevreesd moet worden dat die uit elkaar valt wanneer groepen niet gemengd opereren.

Vanuit dit uitgangspunt zijn 'eigen' organisaties, instituties en vestigingsplaatsen in feite altijd ongewenst. Vanuit de afspiegelingsgedachte zijn groepsvorming en concentratie dan ook per definitie problematische fenomenen. Het zou een karikatuur zijn te stellen dat dit perspectief het denken over de concentratie van minderheden exclusief bepaalt. Uiteraard zijn ook andere perspectieven te zien. Toch valt het niet moeilijk dit beeld van de afspiegelingssamenleving te herkennen in veel publieke discussies. In het beleid staat de evenwichtig opgebouwde wijk bijvoorbeeld al jaren centraal. In een dergelijke wijk wonen jong en oud, arm en rijk, kansarm en kansrijk in volkomen harmonie met elkaar. In dit beeld van de wijk staat de gelijkheid voorop en wordt een zeer hoge mate van onderlinge steun en identificatie voorondersteld. Ook in de discussies over de deelname van burgers aan maatschappelijke organisaties en over de samenstelling van scholen zit dit afspiegelingsideaal vaak vervat (zie bijlage 2).

Het beeld van de afspiegelingssamenleving steunt op vier vooronderstellingen.

- De eerste vooronderstelling luidt dat deze afspiegeling overeenkomt met wat burgers zelf ook willen.
- De tweede vooronderstelling is dat de sociale menging van bevolkingsgroepen voordelig is voor de zwakkeren, omdat zij zich kunnen optrekken aan de sterkeren.
- De derde vooronderstelling is dat afspiegeling goed zou zijn op ieder niveau, of het nu het parlement, de wijk of de school betreft.
- De vierde vooronderstelling ten slotte is dat concentratie leidt tot isolatie van bevolkingsgroepen en dus als zodanig een probleem is.

Hieronder gaan we dieper in op deze vier vooronderstellingen. We zullen laten zien dat ze alle vier ongenueanceerd zijn en gedeeltelijk onjuist. Om die reden kan afspiegeling niet het wenselijke beleidspectief zijn. Afspiegeling is niet realistisch, het past niet bij de huidige samenleving. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zullen wij daarom de hoofdlijnen van een nieuw perspectief schetsen. De kernopgave is daarin het organiseren van eenheid in verscheidenheid enerzijds en het aanbrengen van cement tussen de onderscheidende contexten anderzijds.

4.1.1 Afspiegeling is geen wensbeeld

De eerste vooronderstelling is dat afspiegeling overeenkomt met de wensen van burgers. Burgers zouden liever in gemengde wijken wonen, zo wordt vaak beweerd, en zij zouden hun kinderen het liefst op gemengde scholen zien.

Deze stellingname wordt onder meer onderbouwd met het argument dat minderheden uit concentratiewijken de toestroom van extra minderheden niet toejuichen. Sterker nog: ook zelf zouden ze liever in een gemengde wijk wonen (zie bijv. commissie-Blok 2004: 382 e.v.; Lindner 2002; Gijsberts en Dagevos 2004). Deze voorkeur lijkt te worden bevestigd door minderheden die stijgen op de maatschappelijke ladder. Zij trekken, net als de autochtone middengroepen, in relatief grote omvang weg uit de stadswijken van de grote steden en vestigen zich in ruimere woningen in randgemeenten. In 2003 behoorde bijvoorbeeld 67 procent van de Amsterdammers die naar Almere verhuisden tot de etnische minderheden. Het ging daarbij in belangrijke mate om Surinamers (Gemeente Amsterdam Dienst O+S 2004).

Deze gegevens vormen echter maar één kant van het verhaal. Het belangrijkste manco is dat in deze discussie onvoldoende onderscheid wordt aangebracht tussen de factor 'achterstand' en de factor 'minderheid'. Zolang concentratiewijken in grote mate achterstandswijken zijn, met een overmaat aan sociale problemen en met meer criminaliteit en overlast dan elders (RMO 2004), is het niet verwonderlijk dat minderheden liever niet in concentratiewijken wonen. Als burgers echter positieve associaties hebben bij hun woon- of leefomgeving, verdwijnt hun verhuisbehoefte. Zij zijn dan trots op het bijzondere karakter van hun buurt en zij zetten zich in voor het behoud van die bijzondere identiteit. Dit geldt in goeie wijken, maar ook in Molukse buurten. Onderzoeken naar woonvoorkeuren van mensen geven aan dat de keuze voor een bepaalde woonomgeving onder andere statusbepaald is. Wonen is een vorm van identiteitsbeleving en derhalve wonen mensen graag in de buurt van mensen waarmee zij zich in positieve zin associëren (Buys en Van der Schaar 2004; Musterd en Ostendorf 2000b; Yerden 2003).

Er zit een duidelijke spanning tussen de antwoorden die burgers geven in enquêteonderzoeken en de beslissingen die zij nemen wanneer zij voor belangrijke keuzes staan, zoals verhuizen of het kiezen van een school voor de kinde-

ren. Mensen spreken zich in meerderheid uit voor afspiegeling, maar in praktijk stemmen zij met de voeten. Het geaggregeerde keuzegedrag van autochtone burgers bij de schoolkeuze van hun kind of bij het kopen van een huis leidt tot 'witte vlucht'. De autochtonen trekken weg uit verkleurende wijken en verkleurende scholen (Den Brok et al. 2004).

Als mensen voor afspiegeling pleiten, doen zij dat doorgaans niet omdat zij de afwezigheid van minderheden in hun eigen omgeving betreuren. Al zeker twintig jaar wil ongeveer de helft van de autochtone bevolking liever niet naast etnische minderheden wonen (SCP 2004: 159). Zij verbinden de concentratie van minderheden aan tal van ongewenste maatschappelijke verschijnselen.

Menging zou dan de problemen moeten oplossen. Afspiegeling blijkt, kortom, eerst en vooral een *negatief ideaal* te zijn (Hilhorst 2004). Menging is populair als middel tegen problemen, maar is zelden een doel op zich. We concluderen daarmee dat afspiegeling vooral een retorisch en sociaal wenselijk ideaal is dat beperkte invloed heeft op belangrijke keuzes van burgers, zoals verhuizingen of schoolkeuze.

4.1.2 Afspiegeling vermindert achterstanden niet

De tweede vooronderstelling luidt dat de afspiegelingsomgeving positief uitwerkt op de positie van de zwakkeren. Zij zouden zich kunnen optrekken aan de sterkeren en vinden in hen positieve rolmodellen. Pleidooien voor gemengde scholen en voor gemengde buurten worden doorgaans vanuit dit perspectief beargumenteerd. Menging zou verschillende bevolkingsgroepen bij elkaar brengen en juist de wijkbewoners met een relatief lage sociaal-economische positie vooruit helpen. Waar geen menging plaatsvindt, zou het omgekeerde mechanisme werkzaam zijn en komen de zwakkeren terecht in een negatieve spiraal. De *Amerikaanse toestanden* in Amerikaanse stedelijke getto's zijn daarvan de typische voorbeelden (zie bijlage 3 en 4).

Toch blijkt uit onderzoek dat concentratiewijken en concentratiescholen geen belemmerende uitwerking hebben op de *sociaal-economische* integratie van minderheden. Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen ruimtelijke concentratie en sociaal-economische integratie van minder-

heden. Bekend in dit verband is het onderzoek van de sociaal-geografen Musterd en Ostendorf, waarin ze ingaan op de factoren die de sociaal-economische positie van minderheden versterken (Musterd en Ostendorf 2000a en 2003, Musterd 2003). Hun conclusie is dat persoonlijke kenmerken de voornaamste bepalende factoren zijn voor de sociaal-economische ontwikkeling van individuen. De buurt speelt nauwelijks tot geen rol. Andere onderzoekers komen tot gelijklopende bevindingen (zie bijlage 3 en 4; zie ook Dagevos 2004; SCP 2003).

Ook op het gebied van onderwijsprestaties is er geen sprake van een duidelijk negatief verband tussen sociaal-economische positie en concentratiescholen. Het beschikbare onderzoek laat zien dat de onderwijsprestaties op zwarte scholen weliswaar lager zijn dan op andere scholen, maar dat dit nauwelijks komt door de concentratie zelf. Minderheden hebben over het algemeen een veel lager opleidingsniveau dan autochtonen. Een meerderheid van de Turken en Marokkanen heeft hooguit een vbo- of mavo-diploma of zelfs enkel basisonderwijs. Dit niveau is de afgelopen veertien jaar snel gestegen. Waar het percentage minderheden met een diploma in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs fors is toegenomen, is het aandeel met enkel basisonderwijs aanzienlijk gedaald. Marokkanen gaan in 2002 bijvoorbeeld twee keer zo vaak naar havo/vwo dan zes jaar eerder. Ook is hun instroom aan de hogescholen en universiteiten verdubbeld.

De achterblijvende prestaties van minderheden kunnen maar voor een klein deel worden toegeschreven aan concentratie-effecten. Belangrijker is de lage sociaal-economische achtergrond van de kinderen op concentratiescholen (de zogenoemde *ses-factor*). Daar komt bij dat de onderwijsprestaties op zwarte scholen de afgelopen jaren flink zijn verbeterd. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat achterstandsl leerlingen op concentratiescholen grotere leerwinsten boeken dan op gemengde scholen (SCP 2003).

De conclusie luidt dan ook dat afspiegeling weinig bijdraagt aan de maatschappelijke kansen van minderheidsgroepen. De herstructurering van wijken verandert weliswaar de bevolkingssamenstelling van deze wijken (wat voor de veiligheid en leefbaarheid soms voordelig is), maar de individuele kansen van de bewoners verbeteren er niet door. Kortom, afspiegeling werkt sociaal-economische achterstanden niet weg.

4.1.3 *Apart én samen kan*

De derde vooronderstelling is dat afspiegeling goed is op alle niveaus. Echter, een zekere concentratie kan juist op het lokale niveau, in de onmiddellijke leef- of woonomgeving, positief uitwerken.

Vanuit het oogpunt van sociale cohesie kunnen etnische buurt-, school- of organisatienetwerken aan minderheden de instrumenten leveren waarmee zij kunnen integreren. Aan deze netwerken kunnen zij de informele steun en het sociale vangnet ontleen dat het gereedschap vormt om in de maatschappij als geheel te participeren (vgl. Putnam 2000). Zo kan het wonen in concentratiewijken leiden tot etnisch ondernemerschap en 'eigen' afnemersgroepen, met alle sociaal-economische voordelen en toekomstkansen voor de kinderen van de ondernemers van dien (Kloosterman en Van der Leun 1998; Noordhoff 2004). Etnische organisaties kunnen bovendien positief bijdragen aan de integratie van minderheden in het Nederlandse politieke systeem. Fennema et al. (2000) hebben aannemelijk gemaakt dat zelforganisaties, leiderschapsfiguren en onderlinge netwerken van etnische minderheden belangrijke stimulansen zijn voor de politieke participatie van minderheden. Voor actieve leden van zelforganisaties geldt bovendien een win-winsituatie: de bestuurlijke ervaring, het zelfvertrouwen en de externe contacten die zij opdoen in hun eigen groep vergemakkelijken de entree in gevestigde maatschappelijke organisaties.

Dit uit zich in bijvoorbeeld een rol in een politieke partij (Rijkschroeff en Duyvendak 2004: 25; Fennema et al. 2000). Dit geldt overigens alleen voor een klein deel van de leden. Voor de andere leden, de 'gewone leden' zogezegd, lijken zelforganisaties vooral een toevluchtsfunctie te vervullen, zeker in de eerste periode na vestiging.

Het belang van deze menselijke behoefte aan kleinschalige eigenheid komt overigens soms reeds in het bestaande beleid tot uiting. Een voorbeeld is de Rotterdamse corporatie WoonbronMaasoever (Scheffer 2004). Deze corporatie probeert "onderscheiden woonmilieus te scheppen, waar mensen met vergelijkbare levensstijlen op een meer harmonieuze manier kunnen samenleven". De corporatie wil huurders in staat stellen om woonkeuzes te maken op basis van informatie over leefstijlen. Men schrijft: "Bij het aanbod van woningen

wordt deze informatie [over leefstijlen, RMO] gegeven, zodat potentiële huurders een keuze kunnen maken die beter aansluit op hun leefstijl. De hoop is dat zo meer sociale samenhang kan ontstaan. Daarbij worden huurders gezien als medevormgevers van hun woonomgeving, onder meer door (...) het faciliteren van het maken van woonafspraken, waarbij zittende bewoners hun eigen portiekregels vastleggen. Nieuwkomers zijn welkom, mits ze gemaakte afspraken onderschrijven. Dit alles zal niet leiden tot geheel homogene stadsdelen, maar kleinere homogene gebiedjes zijn niet uitgesloten" (overgenomen uit Scheffer 2004).

Het voorbeeld uit Rotterdam sluit goed aan bij wat de RMO voor ogen staat. Homogeniteit op kleinschalig niveau kan kansen bieden, mits op een ander niveau verbonden met de omliggende samenleving. Deze kansen blijven echter buiten het gezichtsveld wanneer de politiek eenzijdig vanuit het perspectief van afspiegeling redeneert.

4.1.4 Leidt concentratie tot isolatie?

De vierde vooronderstelling is dat het geheel van de samenleving uiteenvalt wanneer er in de onderliggende delen geen afspiegeling is. Het bestaan van concentratiewijken, eigen organisaties en zwarte en witte scholen leidt volgens deze redenering tot isolatie van de desbetreffende groepen ten opzichte van de ruimere samenleving. Concentraties van etnische minderheden zijn in deze optiek een probleem op zich, omdat die zouden tornen aan de sociaal-culturele integratie van minderheden en aan het onderlinge contact en de onderlinge beeldvorming tussen groepen.

Recent onderzoek laat zien dat ruimtelijke concentraties en onderwijsconcentraties inderdaad afbreuk doen aan de *sociaal-culturele* integratie van minderheden. Onderzoeken geven de stellige indruk dat gesegregeerde woon-, leef- en onderwijspatronen bijdragen aan de sociaal-culturele afstand tussen minderheden en de omringende samenleving (Dagevos 2001; Van der Laan Bouma-Doff en Van der Laan Bouma 2005; Weijters en Scheepers 2003). De mate van contact tussen minderheden en autochtonen blijkt cruciaal te zijn voor zaken als taalbeheersing en de acceptatie van moderne, westerse waarden. Waar er ten aanzien van de

sociaal-economische integratie nauwelijks sprake is van een buurteffect, is daar ten aanzien van de *sociaal-culturele* integratie wel sprake van. Het wonen in een concentratiewijk beïnvloedt met name de sociale netwerken van minderheden. Minderheden hebben beduidend vaker contact met autochtonen wanneer zij in een gemengde wijk wonen dan wanneer zij in een concentratiewijk wonen (Dagevos 2004: 5-6; Van der Laan Bouma-Doff 2005). Zij het dat dit effect zich vooral voordoet bij Surinamers en Antillianen en minder bij de twee groepen die het sterkst in de publieke belangstelling staan: Turken en Marokkanen. Opvallend is dat de mate van informele contacten van Turken en Marokkanen met autochtonen zijn afgenomen over de hele linie, onafhankelijk van de buurt waarin zij wonen. In de afgelopen jaren zijn zij steeds meer gaan optrekken met de eigen groep. Dit komt enerzijds door huwelijksmigratie en anderzijds doordat de 'trekkans' met de eigen groep simpelweg groter is geworden door de toegenomen aantallen (SCP 2003). Wie een voorkeur heeft voor sociale contacten 'in eigen kring', krijgt daartoe een steeds grotere gelegenheid. Dit afnemende contact is zorgelijk in het licht van de verslechterende wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en met name islamitische minderheden. De beeldvorming over minderheden bij autochtonen is de afgelopen jaren verslechterd, zo blijkt uit onderzoek. Met name bij lager opgeleiden, mannen en jongeren is de beeldvorming verslechterd. Overigens geldt bij de klassieke minderheidsgroepen (Antillianen, Marokkanen, Surinamers en Turken) grosso modo eveneens dat zij negatiever zijn gaan oordelen over autochtonen, zij het dan dat het hier juist de hoger opgeleiden en vrouwen zijn die een negatievere opvatting hebben over autochtonen (SCP 2003). Als autochtonen wordt gevraagd of ze minderheden als burens zouden willen hebben, zeggen zij in meerderheid 'nee'. Als er naar hun toekomstverwachtingen wordt gevraagd in relatie tot minderheden, dan zijn de meeste Nederlanders pessimistisch (SCP 2004). Hoewel de aandelen minderheden in een buurt op zichzelf niet van invloed zijn op negatieve opvattingen over en weer, is een *snelle verkleuring* van de buurt dat wel. Uit analyses blijkt dat juist in buurten waar het aandeel minderheden snel is toegenomen, minder sociale contacten tussen autochtonen en minderheden bestaan. Voor autochtonen speelt bovendien een rol dat zij zich in deze

buurten meer bedreigd voelen door etnische minderheden dan in buurten die niet zo snel van kleur veranderd zijn (Gijsberts en Dagevos 2004).

De onderzoeksresultaten geven bescheiden steun aan de vooronderstelling dat concentratie tot isolatie leidt. Bij deze bevindingen moeten we twee kanttekeningen plaatsen.

De eerste kanttekening is dat bewoners van concentratiewijken weliswaar minder contacten hebben met autochtonen, maar dat het veranderen van de samenstelling van wijken niet automatisch leidt tot heterogene contacten bij de bewoners. Juist in gemengde wijken trekken bewoners weinig met elkaar op. Uitermark en Duyvendak (bijlage 4) laten zien dat het moeilijk is gemengde wijken te creëren en dat gemengd wonen bovendien de sociale integratie van kansarme minderheden nauwelijks bevordert. Ze schrijven: "Mensen onderhouden doorgaans weinig contacten in de buurt. En als ze dat al doen, zoeken ze eerder mensen op met dezelfde etnische of sociaal-economische achtergrond. In die zin zijn gemengde buurten bedrieglijk: de sociale netwerken zijn er even homogeen als elders." De 'witte ouders' werken zelf elders en brengen hun kinderen op de achterbank van de auto naar sportvereniging en school in een andere wijk. Ook Loopmans (2000) wijst op het misleidende ideaal van gemengde buurten. Herstructurering leidt vooral tot rijke eilanden in voor de rest homogeen kansarme buurten.

De tweede kanttekening is dat de genoemde, verslechterende wederzijdse beeldvorming tussen minderheden en autochtonen gerelateerd is aan het steeds heviger geworden debat over integratie. De problematische kanten van integratie worden de afgelopen jaren steeds vaker, stilliger en harder voor het voetlicht gebracht. Met grote regelmaat berichten kranten en televisieprogramma's over integratieproblemen. De politieke polarisatie rondom de islam op zowel nationale als internationale schaal draagt hier natuurlijk aan bij. De dreiging van (internationaal) terrorisme en de spanningen tussen groepen in de samenleving zijn immers toegenomen. Het is daardoor waarschijnlijk onvermijdelijk dat de toon van het integratiedebat harder is geworden. Het is bovendien noodzakelijk om problemen te benoemen en te bespreken. Echter, in de

praktijk is de schaduwzijde van het heftige integratiedebat dat dit leidt tot een toenemende polarisatie en dat dit het gevaar vergroot dat (jonge) moslims zich afkeren van de Nederlandse en westerse samenleving. Verschillende onderzoeken laten zien dat er een samenhang is tussen moslims die zich afkeren van deze samenleving en het huidige opinieklimaat. Het Sociaal-cultureel rapport van 2004 stelt bijvoorbeeld: "De stigmatisering van met name de groep Marokkanen heeft al aantoonbaar geleid tot het terugtrekken van deze groep in eigen kring: de identificatie met de eigen groep is bij Marokkanen van de tweede generatie toegenomen" (SCP 2004:157). De AIVD heeft begin 2004 gerapporteerd dat het huidige opinieklimaat ertoe bijdraagt dat sommige jongeren zich voelen aangetrokken tot radicaal islamisme (Tweede Kamer, 27 925, nr. 10).

De verschillende bevindingen in deze paragraaf legitimeren volgens de RMO het huidige streven van overheden om door huisvestingsbeleid en onderwijsbeleid groepen met elkaar in contact te brengen. In principe is dat een goede zaak. Tegelijkertijd is het van belang te constateren dat het spreidingsbeleid een beperkte reikwijdte heeft. De vraag of personen en groepen geïsoleerd raken van de samenleving wordt veel sterker door andere factoren beïnvloed dan door de plaats waar zij wonen of naar school gaan. Daarom dient het spreidingsbeleid een onderdeel te zijn van een omvangrijkere strategie die zich richt op het organiseren van dwarsverbanden in de samenleving.

4.2 Het advies: een cultuur van verschil

Volgens de RMO kan het uitgangspunt voor het beleid niet de afspiegelings-samenleving zijn, die is gestoeld op de onwaarschijnlijke verwachting dat burgers steeds samen optrekken. Het is een ideaal dat ver staat van de werkelijkheid en niet leidt tot een realistische benadering van reële problemen. In plaats daarvan pleit de RMO ervoor om uit te gaan van een 'cultuur van verschil'.

Een cultuur van verschil is gegrondvest op een scherp afgebakend kader van gemeenschappelijkheid waarbinnen ruimte bestaat voor eigenheid en variatie. In een cultuur van verschil wordt het individuele streven naar onderscheiding erkend, althans voor zover dit steunt op een gedeeld en verplichtend funda-

ment en zolang er effectieve verbindingen bestaan tussen individuen en groepen met de omliggende samenleving. De overheid is er in de eerste plaats op gericht om dit centrale kader te bewaken. Wanneer de kaders scherp getrokken worden, ontstaat ook productieve ruimte voor verschillen. Wel streeft de overheid ernaar om dwarsverbanden te organiseren tussen individuen en groepen.

Het uitgangspunt voor een cultuur van verschil is zoals gezegd het gemeenschappelijke kader. In een samenleving waarin zich concentratietrends langs etnische lijnen voordoen, in een samenleving ook waarin spanningen en haat tussen (leden van) groepen zijn toegenomen, is het nodig dat er een stevig fundament van gemeenschappelijkheid bestaat, met afgebakende grenzen. Het is de taak van de overheid om die kaders te (be)vestigen. De Nederlandse taal en de basiswaarden van de democratie zijn daar de essentiële bestanddelen van. Binnen dit kader van gemeenschappelijkheid is het ten tweede van belang om ruimte te geven aan verschillen, om ze te waarderen en te benutten voor het organiseren van sociale samenhang. Als de grenzen scherp gemarkeerd en bewaakt worden, dan is het ook mogelijk om daarbinnen te tolereren en accepteren wat afwijkt. In het recente verleden leidde de overmatige waardering van verschillen tot een soort van *laissez faire*-denken dat het cultiveren van verschil kritiekloos ondersteunde. Er was daarbij te weinig oog voor de noodzaak van sociale samenhang, te veel aandacht voor de erkenning van culturele identiteiten. In de laatste jaren, na de aanslag op het World Trade Center en de oplopende binnenlandse spanningen, is een tegenovergestelde beweging te zien. Nu lijkt het soms alsof de overheid sociale verschillen zou kunnen uitvlaken. In het huidige debat is er te weinig oog voor de onvermijdelijkheid van verschillen en te weinig waardering voor de positieve waarde die er in schuilt. Nodig is een model dat beide valkuilen vermijdt en dat aandacht voor sociale samenhang verenigt met ruimte voor verschillen.

Ten slotte is het van belang om verbindingen te realiseren tussen de verschillende organisaties, plaatsen, groepen en personen. Op dit punt komt de overheid en komen overige publieke instituties duidelijk in beeld. Het is nodig om te investeren in wederzijdse contacten, in vertrouwen en in samenlevingsverban-

den die op overbrugging zijn gericht. Eén manier om dit te bereiken is door de mate van concentratie in wijken en scholen zo goed en zo kwaad als dat gaat te verminderen. Dit stemt overeen met de hoofdlijn van het recente ruimtelijk beleid in de grote steden. Vanwege de beperkte werkzaamheid hiervan zijn echter ook aanvullende beleidslijnen nodig. In het ruimtelijke, het sociale, het onderwijs- en het economische beleid bestaan allerlei mogelijkheden om contact en interactie tussen mensen en groepen te bevorderen.

De noemer 'cultuur van verschil' zou als een cultuurrelativistisch pleidooi kunnen worden opgevat voor het cultiveren van verschillen. De Raad hecht eraan te onderstrepen dat dit beslist niet is wat wordt bedoeld. Niet alle verschillen zijn per definitie waardevol. De waarden uit het gemeenschappelijke kader begrenzen de ruimte die er bestaat voor verschillen. De gelijkheid tussen mannen en vrouwen bijvoorbeeld en het beginsel van non-discriminatie op basis van religie, etnische afkomst of seksuele geaardheid behoren tot het gemeenschappelijke kader. Ruimte voor verschillen bestaat er alleen voor zover personen en groepen deze kaders niet overtreden.

Door uit te gaan van een cultuur van verschil verleggen we het perspectief in de spreidingsdiscussie van het praktische niveau (kan het en mag het?) naar een principiële niveau: wat voor samenleving achten we wenselijk en mogelijk? Hoe kan de overheid bijdragen aan sociale samenhang in een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen langs etnische lijnen? Het is volgens de Raad tijd om af te stappen van wat zou kunnen worden aangeduid als *concentratiefixatie*. Het gaat erom de aandacht te richten op de kernkwestie: het organiseren van sociale samenhang in een pluriforme samenleving.

5 De opdracht: Eenheid, verscheidenheid en binding

De centrale vraag in dit advies luidt: *Hoe kan de overheid de sociale samenhang bevorderen in een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen langs etnische lijnen?* Het antwoord van de RMO op deze vraag luidt dat de overheid zijn beleid moet enten op het beginsel van een cultuur van verschil. Gaan we uit van een cultuur van verschil, dan zijn er drie hoofdpogaven voor het integratiebeleid. Om te beginnen gaat het erom het gemeenschappelijke kader te stellen, te ontwikkelen en te bewaken. Vervolgens is het belangrijk om de verschillen daarbinnen de ruimte te geven, op waarde te schatten en waar mogelijk te benutten. Ten slotte gaat het erom tussen deze verschillen effectieve banden te smeden. De rol van de overheid verschilt op deze drie lijnen. Op het eerste niveau is de overheid vooral kaderstellend en handhavend. Op het tweede niveau is de rol van de overheid bescheiden. De overheid dient vooral ruimte te laten aan maatschappelijke krachten. Wel bewaakt de overheid de randvoorwaarden en de kaders waarbinnen dit gebeurt. Op het derde niveau investeert de overheid. Zij bevordert zo de contacten en dwarsverbanden in de samenleving.

Het is belangrijk te beseffen dat het hier een brede beleidsagenda betreft. Het uitgangspunt van dit advies mag dan de maatschappelijke onrust over concentratiescholen, -wijken en -organisaties zijn, maar dat betekent niet automatisch dat deze concentraties zelf het beste *aangrijpingspunt* vormen voor beleid. Dat problemen op het gebied van de sociaal-culturele integratie van minderheden *te vinden* zijn in concentratiewijken en scholen, betekent immers niet op voorhand dat deze uitsluitend daar moeten worden aangepakt. Dit advies wordt geschreven tegen de achtergrond van de ambitieuze voornemens van de landelijke overheid en van gemeenten om de stedelijke woningvoorraad grondig te herstructureren en zo de bewonerssamenstelling van wijken te wijzigen. In de uitwerking van de strategie die de RMO voorstaat,

combineren we maatregelen die direct ingrijpen op het niveau van concentratiescholen en -wijken met *structurele* maatregelen. Deze laatste maatregelen beïnvloeden concentratie niet direct, maar kunnen er wel voor zorgen dat bepaalde negatieve gevolgen van concentratie worden tegengegaan. In de verdere uitwerking zal dit onderscheid tussen directe en structurele maatregelen omwille van de leesbaarheid niet steeds strikt worden aangegeven. De uitwerking van de aanbevelingen is beknopt en concentreert zich op de hoofdlijnen. Het zijn eerder richtingwijzers dan kant-en-klare maatregelen. In concrete situaties kunnen beleidsmakers deze voorstellen verder preciseren en toepassen. Gezamenlijk vormen ze de elementen van een cultuur van verschil.

De aanbevelingen van de Raad worden in het onderstaande overzicht samengevat. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de verschillende elementen een voor een uitgewerkt.

Figuur 1: de drie aspecten van een cultuur van verschil

Eenheid	Verscheidenheid	Binding
Democratische basiswaarden	Kwaliteit op school en in de buurt	Contact en interactie
Nederlandse taal	Eigenheid van de buurt in de heterogene wijk	Overbruggend leiderschap
Gemeenschappelijke verhalen	Transparantie van maatschappelijke organisaties	Sociaal-economische positieverbetering
	<i>Nederlandse islam</i>	

5.1 Eenheid

Een cultuur van verschil, zoals de RMO die voorstelt, is enkel mogelijk binnen duidelijke grenzen. Niet alles wat anders is, is ook automatisch waardevol, zo stelt de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie terecht (zie bijlage 3). Het uitgangspunt van een cultuur van verschil is geen cultuur van gedogen en ook niet van relativisme. Verschillen zijn pas mogelijk binnen de grenzen van de wet en met inachtneming van de geldende rechtsnormen (zie ook WRR 2003). De toenemende verschillen in de samenleving dwingen ons tot bezinning op de vraag: wat bindt ons? Het doel van deze bezinning kan niet zijn om bestaande verschillen weg te definiëren. Het gaat erom een gemeenschappelijk kader voor verschillen te (be)vestigen en waar nodig te beschermen of te ontwikkelen. De grenzen van dit kader zijn niet overtreedbaar. De overheid is geroepen deze grenzen scherp te trekken en te bewaken, en handelend op te treden als die grenzen worden geschonden. Juist door deze grenzen scherp te bewaken en van alle ingezetenen te verlangen dat zij zich aanpassen aan deze norm, creëert de overheid ook weer ruimte voor verschillen.

Drie cruciale elementen van dit gemeenschappelijke fundament zijn:

- de democratische basiswaarden;
- beheersing van de Nederlandse taal;
- toegang voor alle ingezetenen tot gemeenschappelijke verhalen.

Naast deze drie elementen zijn ook andere elementen denkbaar. Wij preten-deren hiermee niet volledig te zijn. Wel zijn dit op dit moment de drie belangrijkste terreinen waar het gemeenschappelijke kader van de samenleving kan worden versterkt. Het gemeenschappelijke kan hiermee verdedigd worden (bijvoorbeeld als de rechtsorde wordt aangetast), ontwikkeld worden (bijvoorbeeld waar het de taal betreft) en gecreëerd worden (gemeenschappelijke verhalen in een gemengde samenleving). Als de overheid haar inzet op deze drie onderdelen richt, dan kan zij het gemeenschappelijke fundament van een cultuur van verschil realiseren. We werken ze hierna in hoofdlijnen uit.

5.1.1 Democratische basiswaarden

De *modus vivendi* voor de omgang met maatschappelijke verschillen is de democratische rechtsstaat. Deze rechtsstaat bepaalt de formele verhoudingen tussen overheid en burgers, levert spelregels voor de omgang met maatschappelijke verschillen en verschaft in die zin een duidelijk en vastgelegd integratiekader. De democratische rechtsstaat vindt zijn weerslag in zowel de verschillende instituties van ons staatsbestel als de manier waarop de burgers binnen dat bestel samenleven.

Democratisch gedrag is niet aangeboren en niet vanzelfsprekend. De democratie als samenlevingsvorm behoeft onderhoud. De democratische instituties zijn ingebed in een sociale ethiek, in een *democratic way of life* zoals de Amerikaanse filosoof Dewey dat noemt. Wanneer die sociale ethiek erodeert, bestaat het gevaar dat de werkzaamheid van de democratische waarden wordt ondergraven (De Winter 2004: 11 en 61). Deze situatie lijkt zich op dit moment voor te doen. Ten eerste lijken burgers zich steeds meer te fixeren op hun eigenbelang en steeds minder op de publieke zaak. De Winter heeft dit verschijnsel als 'het gevaar van implosie van de democratie' aangeduid. Doordat burgers minder zijn gericht op het gemeenschappelijke belang, neemt de maatschappelijke steun voor het systeem af, hetgeen in het somberste scenario tot instorting zou leiden. Ten tweede vindt er een groei van antidemocratische sentimenten plaats, mogelijk vergezeld gaand van intentionele ondergraving van de rechtsstaat. Dit is te duiden als pogingen tot explosie van de democratie. De overheid moet zich tegen deze krachten verweren. Reeds in de inleiding stelden we dat de overheid met kracht moet afrekenen met alle gewelddadige vormen van fundamentalisme. Daarbovenop dient zij volgens de RMO meer te doen om met name kinderen de inhoud en het belang van de democratische basiswaarden en omgangsvormen bij te brengen.

Het is opvallend dat alle Nederlandse burgers automatisch toegang hebben tot democratische instituties en een beroep kunnen doen op democratische vrijheden, maar dat er nauwelijks energie wordt gestoken in het onderhouden en onderwijzen van de onderliggende democratische basiswaarden (De Winter

2004; vgl. SCAA 1996; Van den Brink 2004). Dat is een gemiste kans. De democratie is immers gefundeerd op belangrijke waarden, zoals de gelijkheid van burgers voor de wet, godsdienstvrijheid, de vrijheid van meningsuiting en het beginsel van niet-discriminatie op basis van ras, geslacht, geloofsovertuiging et cetera. Deze waarden kunnen worden benut als spelregels in de omgang met maatschappelijke tegenstellingen. Een voorbeeld is de vrijheid van meningsuiting. Deze bestaat bijvoorbeeld bij de gratie van het feit dat anderen hetzelfde recht toekomt, en deze reciprociteit in onderlinge verwachtingen biedt ruimte en stelt grenzen aan de discussie. Andere spelregels zijn bijvoorbeeld argumenten uitwisselen, respect tonen, afzien van geweld en tolerantie opbrengen ten aanzien van de positie van anderen.

Democratische omgangsvormen zijn niet aangeboren. Professionals in bijvoorbeeld het onderwijs, de religie en het opbouwwerk kunnen actief bijdragen aan het onderhoud en de overdracht van die omgangsvormen. Zo bevordert de overheid actief burgerschap met respect voor de rechtsstaat als elementair onderdeel. *Docenten* kunnen de waarde en betekenis van het collectieve belang met meer nadruk in het onderwijsprogramma, in de omgangsvormen en in de regels op de school verweven. *Imams, dominees, priesters* en alle overige religieuze professionals dienen te articuleren dat het recht op godsdienstvrijheid in de democratische rechtsstaat vergezeld gaat van de plicht om die vrijheid ook van anderen te respecteren. Daarnaast behoren zij uit te dragen dat beslissingen in de publieke ruimte weliswaar door het geloof kunnen zijn ingegeven, maar dat de overheid uiteindelijk de beslissingen neemt. *Opbouwwerkers* kunnen zich, nadrukkelijker dan nu het geval is, richten op het overbrengen van democratische vaardigheden aan jongeren. Ook kunnen opbouwwerkers jeugdigen stimuleren om zich te laten leiden door en te oriënteren op het algemeen belang. In elk van deze voorbeelden is het van belang te benadrukken dat het juist de Grondwet is die de burger vrijheid, gelijkwaardigheid en ontplooiingskansen verschaft. Tegelijkertijd is het uiteraard nodig de grenzen van de rechtsstaat over te brengen en te articuleren.

5.1.2 Nederlandse taal

De 'buitenste spelregels van het sociale verkeer' worden bepaald door de democratische rechtsstaat. Daarbinnen is een goede beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk om *samen leven* mogelijk te maken. Sociaal-culturele integratie van minderheden is moeilijk voor te stellen als die minderheden de Nederlandse taal niet goed beheersen. Het is daarom van belang om ervoor te zorgen dat Nederland een eentalige samenleving blijft: alle burgers beheersen het Nederlands goed en de overheid bevordert dit. Daarbij biedt meertaligheid natuurlijk voordelen. De overheid zal het Nederlands dus moeten bevorderen, maar de migrantentalen niet 'bestrijden'. De overheid communiceert in het Nederlands en verlangt van mensen die zich hier vestigen dat zij de taal ook goed beheersen.

Voor kinderen van minderheden is speciale aandacht nodig. De vroeg- en voor-schoolse educatie (VVE), die reeds in de peuterspeelzaal met taallessen aanvangt, lijkt voor kinderen uit minderhedengroepen op dit moment de meest aangewezen weg te zijn om achterstanden in talige en cognitieve ontwikkeling weg te werken (RMO 2002; SCP 2003). Het is duidelijk dat een vroege beheersing van het Nederlands de maatschappelijke kansen van minderheden en hun oriëntatie op de Nederlandse samenleving ten goede komt. Even duidelijk is echter dat er problemen zijn in het VVE-beleid, zowel in het bereik (het blijkt moeilijk te zijn om de meest kwetsbare groepen te bereiken) als in de kwaliteit. Daarom moet de overheid investeren in de kwaliteit van de VVE en in de docenten. Daarbij kan volwasseneneducatie ook de taalachterstand van de ouders van deze kinderen verminderen. Omdat in de praktijk het bereiken van de VVE-doelgroep een belangrijk knelpunt blijkt te zijn, zou het goed zijn als de consultatiebureaus hierin een rol vervullen.

5.1.3 Gemeenschappelijke verhalen

Het derde samenbindende fundament van de cultuur van verschil noemen we de toegang tot gemeenschappelijke verhalen. Waar de voorgaande twee 'eenheidselementen' vragen om het onderhouden, verdedigen en versterken van het kader, duiden we met dit derde element een ontwikkelingsopgave aan.

In een samenleving die van samenstelling verandert, is het nodig gezamenlijk na te denken over wat ons bindt. Scheffer stelt in bijlage 3 terecht dat integratie er in beginsel om gaat dat migranten voor zichzelf kunnen zeggen: "Dit land is nu ook van ons."⁶ Dit roept op tot een zoektocht naar de *narratives* waarin ook minderheden zich kunnen herkennen. Juist in een samenleving waarin ruimte bestaat voor diversiteit, is het van belang om deze diversiteit te verbinden in gedeelde verhalen.

Het is opvallend te zien dat de Nederlandse samenleving op dit moment ook zelf behoefte voelt om dergelijke *narratives* op te stellen. De Nederlandse eigenheid mocht lange tijd geen naam hebben of die eigenheid zou hoogstens bestaan in de (typisch Nederlandse) ontkenning ervan. Momenteel is er op dit vlak echter een duidelijke herijking gaande. Denk bijvoorbeeld aan de week van de geschiedenis, de toenemende aandacht voor cultureel erfgoed, de verkiezing van de grootste Nederlander aller tijden, het publieke debat over de wenselijkheid van een Nationaal Historisch Museum of de nacht van de geschiedenis in Madurodam. Ook adviesvragen van het kabinet over wat de gemeenschappelijke waarden zijn die de Nederlandse samenleving binden (WRR 2003) en over het opstellen van een canon van gemeenschappelijke kennis (NRC Handelsblad 19-01-05) wijzen in die richting.

De RMO beoordeelt deze poging tot herijking positief. Ook in eerdere rapporten constateerde de Raad dat er te midden van ruimte voor etnische identiteiten voldoende plaats moet zijn voor een gemeenschappelijke identiteit (RMO 1999). Het kan echter niet de bedoeling zijn dat deze herbezinning op het verleden *eenzijdig* resulteert in wat zou kunnen worden genoemd het 'Hansje Brinker-model': een historisch rolmodel van de Nederlandse burger waarmee de meeste etnische minderheden zich bij voorbaat niet kunnen identificeren. De gemeenschappelijke herijking dient in andere woorden een inkluderende in plaats van excluderende uitwerking te hebben. Dit betekent dat zowel autochtonen als minderheden aan de discussie over de inhoud van gezamenlijke verhalen deel moeten nemen.

6. Mooier nog zou het zijn wanneer nieuwkomers kunnen zeggen 'dit land is nu ook van mij'.

Waar het delen van gemeenschappelijke verhalen toe kan leiden, blijkt uit de ervaringen van een lokale school in de Londense wijk Brick Lane. In deze wijk“(...) wilde het maar niet klikken tussen de oorspronkelijke (blanke) bewoners en de grote groep Bangladeshi-nieuwkomers. Er heersten raciale spanningen (...). De lokale middelbare school besloot toen leerlingen van veertien jaar op een positieve wijze bij de buurt te betrekken (...). In kleine interview-, onderzoeks- en fotografiegroepjes trokken de jongeren de buurt in, op zoek naar de herinneringen en verhalen van Brick Lane. (...) Door het delen van hun verhalen en de verhalen van de buurt leerden jong en oud, islamiet en jood elkaar kennen en ontdekten zij het gemeenschappelijke in hun verhalen. Wederzijds begrip en respect waren het gevolg” (Mercken 2002: 13)

Gezamenlijke verhalen over de samenleving, in de geschiedenis, de literatuur of in de bioscoop (de film *Shouf Shouf Habib!*), zorgen ervoor dat burgers samen de samenleving beleven en begrijpen. In deze collectieve voorstelling hoort onder meer te worden betrokken de geschiedenis van de Nederlandse koloniën en de migratie die uit deze geschiedenis is voortgekomen. Scheffer stelt: “Wanneer we het verhaal van de geschiedenis niet verruimen en de migratie in al zijn vormen geen plaats geven, dan zal de zeggingskracht van dat verhaal afnemen. Daarom is de omgang met het verleden zo wezenlijk: wie de kracht en kwetsbaarheid van een open samenleving wil begrijpen, ontkomt daar niet aan” (bijlage 3).

5.2 Verscheidenheid

Wanneer de overheid zorgt voor een gemeenschappelijk en niet te overtreden kader (zoals hierboven beschreven), dan ontstaat daarbinnen een grotere ruimte voor verschillen tussen mensen en groepen. Deze ruimte past bij de drang van burgers om zich te onderscheiden. Ook bij publieke instituties als onderwijsinstellingen is deze behoefte aan onderscheid waar te nemen. Het is een proces dat de overheid dus niet hoeft te stimuleren. Echter, maatschappelijke verschillen zorgen op dit moment, in een context van een volgens de Tweede Kamer mislukt integratiebeleid en tegen de achtergrond van een wereldwijde politieke polarisatie rondom de islam, voor grote onrust en onvrede. Vershillen tussen groepen wekken vooral argwaan of zelfs angst.

De opdracht is daarom om de maatschappelijke verscheidenheid die nu eenmaal bestaat, zo in te kaderen in de democratische rechtsstaat dat deze vanzelfsprekend en acceptabel kan zijn. Het niet te overtreden kader dat we hiervoor bespraken, reguleert de ruimte voor verschillen en maakt het mogelijk om bijvoorbeeld culturele gebruiken die dit gemeenschappelijke kader doorkruisen tegen te gaan. Het gaat erom verscheidenheid mogelijk te maken, draagbaar voor buitenstaanders en waar mogelijk te benutten in het integratieproces. Verscheidenheid kan zorgen voor afsluiting van de samenleving of voor aansluiting bij de samenleving. Het overheidsbeleid kan helpen om ervoor te zorgen dat de balans doorslaat ten gunste van dit laatste.

De vertaling van deze opdracht naar verschillende terreinen leidt tot uiteenlopende opgaven. We noemen hier de belangrijkste:

- In de woonomgeving kan de overheid de eigenheid van buurten en het verantwoordelijkheidsbesef bij bewoners in heterogene wijken stimuleren;
- Op het niveau van scholen en wijken staat de overheid borg voor de kwaliteit en leefbaarheid. Daarnaast kan de overheid de medeverantwoordelijkheid van bewoners en scholieren stimuleren;
- Op het niveau van maatschappelijke organisaties verlangt de overheid dat organisaties aanspreekbaar en transparant zijn;
- De overheid maakt zich ten slotte sterk voor een 'ingroei' van de islam in de Nederlandse samenleving.

Hoewel de uitwerking op deze terreinen verschilt, is het doel eenduidig: zorgdragen voor kwaliteit op verscheidene niveaus, opdat verschillen tot hun recht kunnen komen en draaglijk zijn voor de ruimere samenleving.

5.2.1 Eigenheid van de buurt in de heterogene wijk

Het ruimtelijk beleid dat de grote steden de laatste jaren voeren, is er vooral op gericht bevolkingsgroepen in de wijk te mengen. Dit gebeurt met name door oude stadswijken te herstructureren: oude en kleine woningen verdwijnen en nieuwe en grotere woningen verrijzen. Met die nieuwe woningen vestigen zich meestal ook nieuwe bewoners (met hogere inkomens) in de wijk. De herstruc-

turing dient verschillende doelen. Voor een deel gaat het om fysiek noodzakelijke ingrepen die voorkómen dat woningen bezwijken aan ouderdomsverschijnselen. Voor een deel dienen de fysieke veranderingen om sociale doelen te realiseren: integratie, leefbaarheid of sociale samenhang.

Vanuit het oogpunt van sociale samenhang is het noodzakelijk dat de fysieke herinrichting aan de gewenste sociale ontwikkeling wordt gekoppeld. Eerder lieten we zien dat het bij elkaar brengen van verschillende inkomensgroepen in een wijk niet betekent dat er tussen deze groepen veel interactie ontstaat. Juist in heterogeen samengestelde wijken leven bewoners namelijk vooral langs elkaar heen. Door 'de stenen te verplaatsen' bereiken we in dit geval niet de gewenste sociale veranderingen.

Aantrekkelijker dan het beeld van de heterogene wijk is volgens de RMO dan ook het beeld van de homogene buurt in de heterogene wijk. Een concentratie van leefstijlen rondom de woonomgeving bevordert het verantwoordelijkheidsbesef voor de omgeving en kan samengaan met goede verbindingen met de samenleving op andere schaalniveaus. De RMO pleit ervoor om hierin aan te sluiten bij de wensen van bewoners. Zij houden immers graag vast aan het 'eigen' karakter van de wijk, school of organisatie. Dit eigen karakter kan door verschillende factoren worden bepaald, onder meer etniciteit, levensfase (studenten of gezinnen), leeftijd, religieuze oriëntatie en levensstijl. Dit versterkt de identificatie van bewoners met de buurt en daarmee ook hun betrokkenheid bij het wel en wee van de buurt en de medebewoners.

De verschillende homogene buurten en buurtjes dienen vervolgens wel te worden geplaatst binnen het kader van een heterogene wijk. Door ontwerp en planning kan de overheid stimuleren dat er op dat hogere wijkniveau allerlei mechanismen kunnen ontstaan waarin mensen uit verschillende buurten elkaar ontmoeten. Hierop komen we in de volgende paragraaf terug.

Als dergelijke buurten ontstaan in heterogene wijken, vergroot dit de kans dat bewoners zich verantwoordelijk voelen voor hun omgeving en dat zij er actief aan bijdragen dat de wijk niet verloedert. Deze zelfredzaamheid van bewoners dient ook op andere wijze te worden versterkt. Het is om te beginnen goed om burgers ook letterlijk eigenaar te maken van hun woning. De huidige omslag in

het beleid, waarin het grote aandeel sociale huurwoningen in de grote steden wordt afgebouwd, verdient voortzetting. Wel merkt de Raad daarbij op dat de verkoop van deze woningen geen groeimarkt mag blootleggen voor ongereguleerde particuliere verhuur. Wanneer de sociale verhuur vermindert, moet dit gepaard gaan met goede huurderbescherming op de particuliere markt. Gaan wijken op de schop, dan mag dit niet over de hoofden van de zittende bewoners heen gebeuren. Het is dan ook goed als bewoners de kans krijgen om mee te denken en mee te beslissen over de vraag hoe hun buurt zich moet ontwikkelen (zie bijlage 4).

Een laatste opmerking betreft de beschikbaarheid van woonruimte. In het kader van herstructurering verdwijnen er op grote schaal woningen in het laagste segment en verrijzen er woningen in duurdere prijsklassen. Voor de samenstelling van wijken heeft dit soms voordelen. Wel dient de overheid ervoor te zorgen dat er vervolgens op andere plaatsen ook weer woningen in de lagere prijsklassen worden gebouwd. Dit vergroot de keuzevrijheid voor alle burgers op de woningmarkt.

5.2.2 *Kwaliteit op school en in de buurt*

Verschillen tussen buurten of tussen scholen kunnen een bron zijn van trots en zelfrespect bij betrokkenen. Mensen hechten vaak aan hun buurt en omgeving. Veranderingen in de samenstelling die het gegroeide karakter van de bekende omgeving raken, wijzen zij doorgaans af. Een zekere eigenheid van school (of klas) en buurt (of straat) kan dus een positieve waarde hebben voor bewoners, scholieren en docenten.

Deze positieve waarde kan echter uitsluitend bestaan als burgers het bijzondere karakter van hun omgeving ook als positief beoordelen (en niet als verloederd) en als alle betrokkenen die eigenheid ook dragen. Individuele verantwoordelijkheid voor de eigen omgeving is alleen mogelijk als deze positieve associaties opwekt. Wie is er immers trots op zijn verloederde buurt of bekladde school? De overheid moet daarom enerzijds garant staan voor de kwaliteit van de publieke ruimte en publieke voorzieningen en moet anderzijds de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor hun omgeving mobiliseren.

Dit betekent dat de overheid de leefbaarheid van de wijk bevordert en overlast en verloedering bestrijdt. Een basaal niveau van orde en veiligheid is nodig voor een goede ontwikkeling van wijken. Aangezien veel concentratiewijken met dergelijke problemen kampen, ligt hier een eerste prioriteit. Concrete leefbaarheidsproblemen zijn dus het punt van aandacht, niet de concentratie op zich. Bij grote leefbaarheidsproblemen en problematische concentraties kan herstructurering een (paarden)middel zijn dat verlichting brengt (bijlage 4).

De aanpak van verloedering en criminaliteit in concentratiewijken gaat bij voorkeur vergezeld van burgerinitiatieven zoals het 'Opzoomeren' in Rotterdam (zie Duyvendak en Van der Graaf 2001). In dit voorbeeld spelen burgers een actieve rol bij het onderhoud van de wijk. Deze aanpak bevordert de leefbaarheid, maar zorgt vooral ook voor sociale samenhang in de buurt. Ook door het eigenhuisbezit te bevorderen, versterkt de overheid het individuele verantwoordelijkheidsbesef van burgers voor de eigen omgeving.

Verder is het nodig om te blijven investeren in achterstandsscholen en zwarte scholen. Op dit moment wordt te vaak gesproken over de *samenstelling* van scholen en te weinig over de *kwaliteit* van scholen. Wat de RMO betreft, is het op langere termijn productiever om te kijken hoe 'goed' de school eigenlijk is dan hoe 'zwart' die school precies is. Het moet gaan om kwaliteit, niet om kwantiteit. De bewijslast ligt hier bij de scholen zelf. Kunnen zij laten zien dat zij in staat zijn om goed onderwijs te geven? En zo niet, hoe kan de overheid ervoor zorgen dat de scholen hun niveau verhogen?

Op het moment van schrijven van dit advies bezint de overheid zich op de vraag hoe scholen in de toekomst zullen worden gefinancierd. Het bestaande beleid met de *gewichtenregeling*, waardoor scholen meer geld krijgen voor achterstandsl leerlingen uit minderheidsgroepen, staat onder druk omdat het zou bijdragen aan de groei van onderwijssegregatie. Het is op moment van schrijven niet bekend of er een nieuw bekostigingssysteem komt en hoe dat eruit zal gaan zien. Het voert te ver om hier in te gaan op de vraag hoe scholen dienen te worden gefinancierd. Wel dient één uitgangspunt in ieder geval te worden gerealiseerd: juist in achterstandsscholen dient te worden geïnvesteerd. Een uitkomst die tot gevolg heeft dat achterstandsscholen worden gekort is een achteruitgang.

5.2.3 *Transparantie van maatschappelijke organisaties*

'Eigen' organisaties en verbanden kunnen een voertuig zijn voor individuele ontplooiing en kunnen het verantwoordelijkheidsbesef van individuele burgers versterken. Omgekeerd zijn er ook 'eigen' organisaties die zich afkeren van de Nederlandse samenleving of de westerse wereld, die in het uiterste geval zelfs (terroristische) tegenstand organiseren tegen de omliggende samenleving. Van buitenaf is niet altijd goed te zien met welk van beide typen organisaties we te maken hebben. Dit is een dilemma voor beleidsmakers, want het eerste type is een noodzakelijk onderdeel van sociaal-culturele integratie van minderheden, terwijl het tweede type een bedreiging voor de samenleving vormt. Het is eveneens een dilemma voor veel organisaties zelf: zij worden voortdurend aangesproken op gedrag van anderen en zitten daarmee voortdurend in het beklagdenbankje.

In de jaren tachtig koerste de overheid met name op de aanname dat organisaties van minderheden van het eerste type zouden zijn. 'Eigen' organisaties werden royaal ondersteund in de foutieve aanname dat zij voor emancipatie zouden zorgen, volgens het model van de pacificatiestrategie van de verzuiling (Koopmans 2003a; 2003b). Sinds een aantal jaren neigen beleidsmakers naar het andere uiterste en worden 'eigen' organisaties vooral als belemmeringen gezien voor de integratie (Rijkschroeff en Duyvendak 2004). Daarmee miskennen de beleidsmakers het emancipatoir potentieel van deze organisaties en wordt een ontwikkeling (het ontstaan van organisaties) geproblematiseerd die zich onherroepelijk aftekent.

Het is een gezamenlijk belang van overheid en maatschappelijke organisaties om door transparantie en aanspreekbaarheid duidelijk te maken waar organisaties voor staan. Na de moord op Theo van Gogh hebben sommige moskeeën een 'maatschappelijk contract' gesloten waarin zij aangeven zich verantwoordelijk te voelen voor het tegengaan van radicalisering in de eigen achterban. Als complement van dit denkbeeldige contract bewaakt de overheid de veiligheid van deze moskeeën. Dit voorbeeld is ontstaan in een extreme situatie, maar tekent wel een constructieve richting. Langs dergelijke wegen kunnen organisaties namelijk gelegitimeerde ruimte verwerven voor hun activiteiten en

laten zij tegelijk zien hoe zij zich tot de omliggende samenleving verhouden. De overheid kan deze samenlevingsoriëntatie van maatschappelijke organisaties bevorderen via afspraken, convenanten, contracten of eventueel subsidiebeleid. Hierbij past het principe van *wederkerigheid*. Dat wil zeggen: open en transparante organisaties kunnen aanspraak maken op een ruimhartige politieke en maatschappelijke acceptatie. Net zoals samenlevingsbestrijdende 'eigen organisaties' zouden moeten rekenen op actieve vervolging.

5.2.4 Nederlandse islam

De positie en rol van de islam in de Nederlandse samenleving is in de laatste jaren uitgegroeid tot een politiek en maatschappelijk vraagstuk van de eerste orde. Rondom de islam tekent zich een scherpe spanning af tussen afsluiting van en aansluiting bij de Nederlandse samenleving. Enerzijds is het evident dat de politieke islam wordt gebruikt door personen en organisaties die zich afkeeren van de Nederlandse en westerse samenleving en deze soms actief bestrijden. Anderzijds is deze religie voor een zeer groot deel van de minderheden in Nederland een belangrijke waarde. In een schrikscenario ontwikkelt de islam zich in Nederland de komende jaren in oppositie tot de omliggende samenleving. Echter, wanneer een goede verbinding met de Nederlandse samenleving ontstaat waardoor de islam een vanzelfsprekende positie verwerft, dan is er voor moslims en niet-moslims zeer veel gewonnen.

De islam is een grote Nederlandse godsdienst geworden. De godsdienstbeleving bij moslims neemt in praktische zin weliswaar enigszins af, maar de religieuze identificatie blijft voor hen van groot belang (Phalet 2004). De islam zal de komende tijd dus onvermijdelijk een rol spelen in het publieke leven. Het is daarom zaak dat deze godsdienst zich een vanzelfsprekende, dat wil zeggen geaccepteerde, plaats verwerft in de samenleving. De internationale terreur door moslimextremisten maakt deze ontwikkeling moeilijk, maar des te noodzakelijker.

Het initiatief voor een verbeterde positie van de Nederlandse islam ligt in eerste instantie bij moskeeën, imams en overige gelovigen zelf. Zij kunnen zelf laten zien dat zij hun geloof willen vormgeven en belijden *in* deze samenleving,

en niet *in oppositie tot* deze samenleving. Er bestaan omvangrijke verschillen tussen moskeeën, religieuze stichtingen en imams. Uit een onderzoek van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de gemeente Rotterdam komt naar voren dat een deel van de moskeeën erop is gericht om te integreren in de Nederlandse samenleving en erop aan te sluiten. Een ander deel van de moskeeën houdt zich daar echter niet mee bezig (Canatan et al. 2003). De overheid dient bij deze realiteit aan te sluiten. De opdracht is allereerst om vijandigheid en haat jegens de samenleving krachtdadig te bestrijden, net als terrorisme. Omgekeerd is het de taak om de aansluiting op deze samenleving vanuit moskeeën actief te bevorderen.

In deze aansluiting kan de overheid een actieve rol spelen.⁷ In de eerste plaats door tegelijkertijd extremisme vanuit islamitische organisaties hard aan te pakken en door op de samenleving georiënteerde organisaties hartelijk te verwelkomen. Daarnaast door zich sterk te maken voor een Nederlandse imamopleiding die ervoor zorgt dat imams niet steeds hoeven te worden ingevlogen, maar dat zij ook hier zijn opgeleid. Daardoor kan de spreektaal in de moskee ook het Nederlands zijn.

7. Pleidooien voor het invoegen van de islam in de Nederlandse samenleving, zoals hier gebeurt, worden vaak geïnterpreteerd als pleidooien voor het optuigen van een islamitische zuil in de beste traditie van de verzuiling (zie bijvoorbeeld Cliteur 2003 of Scheffer in bijlage 3). Dit is uitdrukkelijk niet wat wij hier voorstaan. Een pleidooi voor de ontwikkeling van een *zuilenstructuur* voor de islam is in de huidige omstandigheden mogelijk noch wenselijk. De verschillen in de positie van minderheden nu ten opzichte van de verzuilde bevolkingsgroepen in het verleden zijn, zoals ook in bijlage 3 wordt uiteengezet, dusdanig dat die een herhaling van het relatieve succes van de verzuiling (op het gebied van de maatschappelijke incorporatie van minderheden) onmogelijk maken. Kenmerkend voor de verzuilde bevolkingsgroepen van de vorige eeuw was bijvoorbeeld dat alle maatschappelijke lagen in de verschillende zuilen waren vertegenwoordigd. De toppen van deze zuilen onderhielden intensieve onderlinge contacten waardoor conflicten werden gedempt. Überhaupt was al sprake van aanwijsbare en breed geaccepteerde toppen van de zuilen. Ten slotte bevorderden de zuilen, ondanks alle verschillen, toch gemeenschappelijke zaken zoals taal en deelname aan het politieke proces. Dit alles is ver weg voor de islam in Nederland. De Nederlandse moslims zijn vooralsnog in overgrote meerderheid laag opgeleid. Een islamitische zuil zou daarom slechts één maatschappelijke laag vertegenwoordigen. Verder is het zo dat er grote (nationale) verschillen zijn binnen de islamitische gemeenschap. Van één gemeenschap, met duidelijke leiders en centrale instituties, is allerm minst sprake. Een islamitische zuil zou bovendien nogal eenzaam zijn in het kale Nederlandse landschap van na de verzuiling.

5.3 Binding

De derde uitwerking van het beginsel van een *cultuur van verschil* is het smeden van banden tussen groepen en personen. Het is niet voldoende om alleen een gemeenschappelijke basis te creëren (onder andere in democratische basiswaarden en de Nederlandse taal) en om daarin verschillen mogelijk te maken. Er moeten namelijk ook verbindingen zijn tussen groepen, personen en instituties. Een samenleving waarin mensen en groepen volledig langs elkaar leven is uiteraard onwenselijk.

De vanzelfsprekend gekozen weg om groepen te verbinden is door ze ruimtelijk of institutioneel te mengen. Dit is het spreidingsbeleid dat we in dit advies hebben besproken. De conclusie van onze bespreking luidt dat het in de praktijk een moeilijke zaak blijkt om groepen (die zichzelf als verschillend opvatten) met elkaar in contact te brengen. Ook op gemengde scholen is het zeker niet vanzelfsprekend dat verschillende groepen samen optrekken of onderlinge contacten hebben (zie bijlage 3). Wij gaan ervan uit dat overheden dit beleid de komende jaren zullen voortzetten. Het is dan nodig om dit beleid *aan te vullen* met andere wegen om verbindingen te leggen. We noemen hier drie van de voornaamste manieren om bindingen te creëren:

- Tussen organisaties en instituties zoals scholen kan contact en interactie worden georganiseerd. Deze benadering past met name in gebieden waar het spreidingsbeleid door de demografische opbouw op afzienbare termijn weinig kans van slagen heeft omdat het bestaan van sterke concentraties in deze gebieden een fait accompli is;
- Op het niveau van organisaties kunnen leidersfiguren een belangrijke integratieve rol vervullen;
- De sociaal-economische positie van minderheden is een belangrijk voertuig voor toenemende contacten tussen groepen. Dit laatste punt heeft enige toelichting nodig. Sociaal-economische positieverbetering van minderheden is uiteraard een doel op zich. Maatschappelijke vooruitgang van minderheden gaat gemiddeld genomen echter gepaard met een betere beheersing van de Nederlandse taal, meer steun voor moderne waarden

en meer interetnische contacten. Het verbeteren van de sociaal-economische positie van minderheden bevordert daarom ook contacten en interactie over etnische grenzen heen.

5.3.1 *Contact en interactie*

Uit onderzoek (SCP 2003; Van der Laan Bouma-Doff en Van der Laan Bouma 2005) komt sterk naar voren dat het aloude adagium dat onbekend onbemind maakt een kern van waarheid bevat. Wanneer maatschappelijke groepen elkaar in het dagelijks leven ontmoeten, bevordert dit de wederzijdse beeldvorming. Om die reden is het verstandig om contact en interactie tussen groepen te organiseren. In het beleid vertaalt zich deze wens doorgaans in pogingen om mensen over wijken en scholen te verspreiden. Dit 'harde' spreidingsbeleid kan het contact tussen verschillende groepen inderdaad enigszins vergroten, maar wonderen mogen we hiervan niet verwachten. Daarom is het zaak ook 'zachte' instrumenten in te zetten om zekere banden tussen bevolkingsgroepen te versterken.

Waar er bijvoorbeeld concentratiescholen zijn, kan de overheid samenwerking en uitwisseling organiseren tussen verschillende scholen in dezelfde of in aanpalende wijken. Deze scholen kunnen voorzieningen delen, bijvoorbeeld van sportieve of culturele aard, zodat leerlingen al doende met elkaar in contact komen. Ook op stedelijk niveau zijn vergelijkbare initiatieven denkbaar. Projecten als Mensen Maken de Stad (De Meere et al. 2004) en Voetbal heeft meer dan twee doelen (www.zestienmiljoenmensen.nl), die erop gericht zijn respectievelijk straatbewoners en sporters met elkaar in contact te brengen, zijn in dat verband illustratief. Burgerinitiatieven hiertoe zou de overheid uitdrukkelijk kunnen ondersteunen. Bij de (her)inrichting of opbouw van gebieden zou dit ontmoetingsaspect een plaats dienen te krijgen. De overheid streeft er dan naar publieke voorzieningen zo in te richten dat mensen elkaar meer ontmoeten. Door ontwerp en planning kan de overheid stimuleren dat er op het hogere wijkniveau mechanismen ontstaan waarin mensen uit verschillende buurten elkaar tegenkomen. Mogelijkheden daarvoor zijn onder meer scholen, wijkgezondheidscentra en sportfaciliteiten.

5.3.2 Overbruggend leiderschap

Binnen organisaties van minderheden kan de rol van leidersfiguren een belangrijke invloed hebben op de vraag of de groep en de leden zich richten op de omliggende samenleving of niet (Canatan et al. 2003; Van Westerloo 2004).

Organisaties kunnen een vehikel zijn voor overbrugging richting samenleving, maar daartoe is overbruggend leiderschap nodig. In onderzoeken kunnen hiervan zowel positieve als negatieve voorbeelden worden gevonden. Een goed voorbeeld van overbruggend leiderschap is te vinden in het onderzoek van Fennema et al. (2000) dat laat zien dat de aanwezigheid en opstelling van (onder meer) leiderschapsfiguren in zelforganisaties ertoe bijdraagt dat minderheden actief deelnemen aan lokale en nationale besluitvorming. Wie sterk is in eigen kring, blijkt die kracht vervolgens in de gevestigde samenleving te kunnen benutten. Dat hóeft uiteraard niet te gebeuren, maar indien dat wel het geval is, dient dat vanuit de optiek van integratie positief te worden gewaardeerd.

'Overbruggende leiders' en 'overbruggende organisaties' zorgen ervoor dat de eigen kring geen gesloten kring is. Zo kunnen buurtmigrantenwerkers, sportcoaches, directeuren of voorzitters van zelforganisaties een informerende of ondersteunende rol vervullen voor hun achterban op het vlak van onderwijs, arbeid, welzijn en samenleven. Huiswerkbegeleiding, taallessen, computercursussen en het creëren van mogelijkheden om laaggeschoolden aan het werk te helpen en te houden, zijn voor de integratie van minderheden van groot belang. Maatschappelijk georiënteerde moskeeën en overige zelforganisaties die tijd steken in hun relatie met de buurt of in de schoolloopbaan van jongeren, vervullen daarin een overbruggende rol.

Omdat de opstelling van leiderschapsfiguren gezag en invloed heeft bij een brede achterban, zou het Rijk *overbruggend* leiderschap zo veel mogelijk moeten stimuleren. Dit kan in morele, financiële en psychologische zin. In morele zin kan het dat doen door zijn waardering uit te spreken over de projecten en activiteiten van individuen, groepen en organisaties die de integratie bevorderen. In financiële zin kan het dat doen door bijvoorbeeld 'naar buiten' gekeerde sportfederaties, religieuze bewegingen of culturele verenigingen voor subsidie in aanmerking te laten komen. In psychologische zin dient de overheid zich van haar

voorbeeldfunctie bewust te zijn. Als goed gekwalificeerde leidinggevendenden uit minderheidsgroepen in (rijks)functies vertegenwoordigd zouden zijn, kan dat leiden tot vormen van positieve herkenning en identificatie bij de 'eigen' groep. Dit kan tegenwicht geven aan de negatieve toonzetting waarmee minderheden zo vaak in de krant of op televisie worden besproken.

5.3.3 Sociaal-economische positieverbetering

Vanuit het perspectief van sociale samenhang is het belangrijk dat minderheden gemiddeld genomen hogere opleidingen realiseren dan nu en vervolgens doorstromen naar hogere functies. Een dergelijke vooruitgang bevordert over het algemeen namelijk ook de kennis van en oriëntatie op de Nederlandse samenleving bij minderheden. Hoger opgeleide minderheden hebben vaak meer en betere contacten met de autochtone 'meerderheid'. Bijkomend voordeel is dat de overheid veel ervaring heeft met instrumenten die de positie van minderheden kunnen verbeteren. Als het lukt dit instrumentarium met meer succes in te zetten, dan ontstaan via het onderwijs en de werkvloer en passant betere banden tussen groepen.

De onderwijsprestaties van minderheden zijn de laatste jaren flink verbeterd, hoewel er nog steeds forse achterstanden resteren. Op de arbeidsmarkt is de situatie echter zorgelijker. De grote werkloosheid onder minderheden van de vroege jaren negentig is gelukkig verdwenen, maar de laatste paar jaar neemt de werkloosheid, zeker onder jongere minderheden, verhoudingsgewijs weer snel toe (SCP 2003). Door directe en indirecte discriminatie bij werving en selectie wordt de instroom van etnische minderheden tot de arbeidsmarkt geblokkeerd (SCP 2003). Bijna 40 procent van de kleine en middelgrote bedrijven heeft bijvoorbeeld geen niet-westerse minderheden in dienst (Stichting Trendmeter 2004). Met name zorgelijk is dat hoger opgeleide minderheden er relatief slecht in slagen om na hun opleiding goede banen te verwerven. Opvallend is dat de overheid de laatste jaren veel beleid voor de arbeidsmarkt heeft beëindigd dat specifiek gericht was op minderheden, ondanks het feit dat dit beleid gedeeltelijk effectief was. Voorbeelden daarvan zijn de SPAG-projec-

ten (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen) waarin minderheden door intensieve een-op-eenbemiddeling naar de arbeidsmarkt worden geleid. Daarnaast is er het MKB-convenant waarmee volgens de evaluatie maar liefst 70.000 werkzoekenden (waaronder 62.000 minderheden) werk hebben gekregen (Dagevos 2003). Een ander voorbeeld is de vermindering van ID-banen, die kansen op maatschappelijke activering boden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar zich relatief veel minderheden bevinden. Ten slotte noemen we de aangekondigde aanpassing van de *gewichtenregeling* in het onderwijs. Als die doorgaat, bestaat het risico dat er minder geld beschikbaar is voor scholen met veel achterstandsleerlingen uit minderheidsgroepen.

De beleidsmatige opdracht is daarmee: verbeter de sociaal-economische positie van minderheden. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid dit kan doen. De overheid zou hiertoe ambitieuze streefdoelen moeten formuleren voor onderwijsprestaties en arbeidsparticipatie, en dan vooral van hoger opgeleide minderheden. Zij zou bovendien het ondernemerschap van minderheden kunnen bevorderen. Verder verdient het aanbeveling om navolging te geven, mogelijk in een nieuw jasje, aan goed geëvalueerde maatregelen uit het verleden, zoals het MKB-convenant en de SPAG-projecten.

5.4 Conclusie

De inzet van dit advies was: hoe organiseren we sociale samenhang in een samenleving die gekenmerkt wordt door concentratietendensen op verschillende domeinen? Het standaardantwoord op die vraag is: voer een spreidingsbeleid. De RMO heeft in dit advies gewezen op de beperkingen van dit spreidingsbeleid. Vervolgens hebben we de contouren geschetst van een bredere strategie. Centraal staat daarin de noemer *cultuur van verschil*.

Dit beginsel roept de overheid op om drie opeenvolgende beleidsrichtingen in onderlinge samenhang te ontwikkelen. Om te beginnen is het zaak een duidelijk gemeenschappelijk kader te vestigen en te onderhouden. Dit kader schept vervolgens de ruimte waarbinnen verschillen tussen groepen, personen en instituties zowel productief als draagbaar zijn. De grenzen van het kader bepalen de ruimte voor verschillen. Ten derde is het nodig verbindingen te organise-

ren tussen organisaties en personen met de omliggende samenleving. Deze drie ontwikkelingslijnen hebben wij vervolgens vertaald in algemene en concrete aanbevelingen. U vindt ze hieronder kort samengevat. Het zijn aanbevelingen op hoofdlijnen, die in concrete situaties verder kunnen worden uitgewerkt.

Eenheid

Democratische basiswaarden

- Versterk de overdracht van democratische basiswaarden en omgangsvormen in het onderwijs, religie en opbouwwerk.

Nederlandse taal

- Investeer in de beheersing van de Nederlandse taal.
- Verbeter de kwaliteit van de vroeg- en voorschoolse educatie en maak deze toegankelijker.

Gemeenschappelijke verhalen

- Herijk gemeenschappelijke verhalen/geschiedenis en includeer alle inwoners in dit proces.

Verscheidenheid

Eigenheid van de buurt in de heterogene wijk

- Streef in het ruimtelijk beleid naar meer eigenheid van buurten in de heterogene wijk.
- Bevorder het eigen huizenbezit, maar bescherm tegelijkertijd de huurders in de particuliere sector.
- Geef bewoners een stem bij de veranderingen in hun wijk.
- Vergroot de keuzevrijheid op de woningmarkt voor alle inkomenscategorieën.

Kwaliteit op school en in de buurt

- Bevorder de kwaliteit en de leefbaarheid van achterstandswijken en concentratiescholen.
- Mobiliseer daarbij burgerinitiatieven.

Transparantie van maatschappelijke organisaties

- Zorg ervoor dat 'eigen organisaties' transparant en aanspreekbaar zijn.

Nederlandse islam

- Creëer een Nederlandse imamopleiding.
- Stimuleer dat in de moskee in Nederland opgeleide imams voorgaan. Ook dient in de moskee de Nederlandse taal te worden gebezigd.

Binding

Contact en interactie

- Probeer, waar sprake is van gescheiden contexten, dwarsverbanden te bevorderen op andere schaalniveaus. Dit kan door het organiseren van gezamenlijke projecten en activiteiten op verschillende terreinen, alsmede door het opbouwen van uitwisselingen en vriendschapsrelaties tussen scholen en organisaties.
- Juist in concentratiewijken en op concentratiescholen zijn culturele uitwisselingsprogramma's en gemeenschappelijke sport- en recreatiemogelijkheden nodig.

Overbruggend leiderschap

- Omdat leidersfiguren een belangrijke invloed kunnen hebben op de vraag of etnische minderheden zich richten op de omliggende samenleving of niet, is het van belang 'overbruggend leiderschap' in alle groepen te stimuleren. Deze stimulans kan moreel zijn (waardering uitspreken), maar ook financieel (door te ondersteunen) en organisatorisch (door samen te werken met 'overbruggende leiders').

Sociaal-economische positieverbetering

- Uit het oogpunt van sociale samenhang is het verkleinen van achterstanden bij minderheden van urgent belang. Verbeter daarom de arbeidsmarktpositie van minderheden en stel ambitieuze streefdoelen op, met name voor hoger opgeleide minderheden.
- Voer effectief beleid uit het verleden, eventueel in een nieuw jasje, opnieuw in. Het MKB-convenant en het SPAG-project zijn daar voorbeelden van. Bevorder ook het ondernemerschap bij minderheden.

Literatuuropgave

Alink, R., Berger, M., Fennema, M. en Tillie, J. (1998), *Marokkaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Berger, M., Feenstra, A., Heelsum, A. van, Fennema, M. en Tillie, J. (1998), *Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse organisaties in Amsterdam*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Bolt, G. (2004), Over spreidingsbeleid en drijfzand. In: *Migrantenstudies*, 2004, nr. 3: 60-73.

Brink G. van de (2004), *Tekst, traditie of terreur? Naar een moderne visie op de islam in Nederland*. Utrecht: Forum.

Brok, P. den, Kajer, M., Patist, J. en Swachten, L. (2004), *Leraar in een kleurrijke school. Keuzes en overwegingen van docenten rond het lesgeven in een multiculturele school*. Bussum: Coutinho.

Buys, A. en Schaar, J. van der (2004), De woonplaats als gemeenplaats. In: Duyvendak, J.W. en Huurenkamp, M., *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennip.

Canatan K., Oudijk, C.H. en Ljamai, A. (2003), *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), *Kerncijfers wijken en buurten*, www.statline.nl.

Cliteur, P. (2003), Islam en integratie. Kritische kanttekeningen bij de plannen van Job Cohen en Margreeth de Boer. In: *Bestuurskunde*, 2003, nr. 8: 332-341.

Dagevos, J. (2001), *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: SCP/WRR.

Dagevos J. (2003), Op de golven van de conjunctuur. De werkloosheid onder minderheden en ontwikkelingen in het beleid. In: *Tijdschrift voor arbeidsmarktvaartstukken*, 2003, nr. 4: 350-366.

Dagevos J. (2004), *Gescheiden werelden? De etnische signatuur van vrijetijdscontacten van minderheden*. Paper voor de sociaal-wetenschappelijke studiedagen, 22-23 april 2004. Amsterdam.

Dienst Onderzoek & Statistiek gemeente Amsterdam (2004), *Amsterdam in cijfers, Jaarboek 2004*. Amsterdam: Dienst O+S.

Driessen, G. en Vergeer, M. (2001), *Segregatie in het basisonderwijs: achtergronden, ontwikkelingen en stand van zaken. Deelonderzoek 2 van het project Sociale integratie*. Nijmegen: ITS.

Duursma, M. (2005), Blik naar buiten is kenmerk van Nederlandse cultuur. In: *NRC Handelsblad*, 19 januari 2005: 2.

Duyvendak J.W. en Graaf, P. van der (2001), *Opzoomeren, stille kracht. Een onderzoek naar de kwaliteiten van het opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Engbersen, G. en Gabriëls, R., (1995), *Sferen van integratie: naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.

Fennema, M., Tillie, J., Heelsum, A. van, Berger, M. en Wolff, R. (2000), *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Gans, H.J. (1968), *People and plans. Essays on urban problems and solutions*. New York: Basic Books.

Gemeente Rotterdam (2003), *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gijsberts, M. en Dagevos, J. (2004), Concentratie en wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen. In: *Migrantenstudies*, 2004, nr. 3: 145-168.

Hilhorst, P. (2004), Verre burens. In: *De Volkskrant*, 29 juni 2004: 13.

Instituut voor sociologisch economisch onderzoek (2002), *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: ISEO.

Instituut voor sociologisch economisch onderzoek (2004), *Jaarrapport Integratie 2004*. Rotterdam: ISEO.

Janssens J. en Bottenburg, B. van (1999), *Etnische tweedeling in de sport*. 's-Hertogenbosch: Diopter.

Jungbluth, P. (2003), *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.

Kleinmans, R., Veldboer, L., en Duyvendak, J.W. (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Kloosterman, R. en Leun, J. van der (1998), Just for starters: commercial gentrification by immigrant entrepreneurs in Amsterdam and Rotterdam neighbourhoods. In: *Housing Studies*, 1998, nr. 5: 659-677.

Koopmans, R. en Stratham, P. (2003), Migration and ethnic relations as a field of political contention. An opportunity structure approach. In: Koopmans, R.

en Stratham, P. (red.), *Immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Koopmans, R. (2003a), Uitvluchten kan niet meer... Een repliek op Böcker en Thränhardt. In: *Migrantenstudies*, 2003, nr. 1: 45-56.

Koopmans, R. (2003b), Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief. Etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte. In: Pellikaan, H. en Trappenburg, M. (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving, Beleid en Maatschappij jaarboek 2003*. Amsterdam: Boom.

Laan Bouma-Doff, W. van der (2005), *De buurt als belemmering? De samenhang tussen etnische concentratie en integratie*. Rotterdam: Instituut voor sociologisch economisch onderzoek.

Laan Bouma-Doff, W. van der en Laan Bouma, S. van der (2005), Concentratie versus integratie. Vormt ruimtelijke concentratie van allochtonen een rem op de integratie in de Nederlandse samenleving? In: Brassé, B. en Krijnen, H. *Gescheiden of gemengd? Een verkenning van etnische concentratie op school en in de wijk*. Utrecht: Forum.

Lindner, L. (2002), *Ruimtelijke segregatie van afkomstgroepen in Den Haag. Wiens keuze?* Den Haag: Bureau Discriminatiezaken.

Loopmans, M. (2000), Het bedrog van de buurt. In: *Agora*, 2000, nr. 3: 26-28.

Meere, F. de, Plemper, E. en Huijgen A. (2004), *Rotterdamse straten op de agenda. De ontwikkelingsfase van Mensen maken de stad*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Mercken, C. (2002), *Een buurt vol verhalen. Integratie van generaties en culturen door buurtreminiscentie*. Utrecht: NIZW.

Mijnheer, E. (2004), Kansrijk heeft geen kleur. Verzamel- en uitzonderingswet maakt spreiding op basis van inkomen mogelijk. In: *Zorg + Welzijn*, 2004: 14-15.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Kabinetsreactie op de notitie 'Rotterdam zet door' van 23 april 2004*. GSIB/GSB04/61892.

Ministerie van OCW (2003), *Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. PO/00/2003/52325.

Ministerie van OCW (2004a), *Brief Onderwijs, Integratie en Burgerschap*. PO/00/2004/19279.

Ministerie van OCW (2004c), *Verzoek om advies dubbele wachtlijsten*. PO/OO/2004/56689.

Ministerie van VROM (2004), *Voortgangsbrief Actieprogramma Herstructurering/56 wijken*. DGW/SR2004051723.

Musterd, S. (2003), Segregation and integration: a contested relationship. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2003, nr. 4: 623-641.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2000a), Segregatie, concentratie en beleid. In: Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G. Burgers, J. Musterd, S. Ostendorf, W. en Snel, E., *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en beleid*. Assen: Van Gorcum.

Musterd S. en Ostendorf, W. (2000b), De context van verantwoordelijkheid. Een specificatie op het gebied van wonen. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Sdu.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003), Understanding Segregation in the Metropolitan Area of Amsterdam. In: Musterd, S., and Salet, W. (Eds.), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noordhoff, R. (2004), Stedelijke netwerken: bron of belemmering? Het sociaal kapitaal van Kaapverdianen in Rotterdam Delfshaven. In: *Agora*, 2004, nr. 3: 24-26.

Penninx, R. en Schrover, M. (2001), *Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*. Amsterdam: IMES.

Penninx, R. en Slijper, B. (1999), *Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*. Amsterdam: IMES.

Phalet K. (red.) (2004), *Moslim in Nederland*. Den Haag, SCP. Werkdocument 106.

Putnam, R.D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon en Schuster.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999), *Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit*. Advies 9. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Advies 10. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002), *Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie*. Advies 21. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*. Werkdocument 1. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Advies 31. Den Haag: Sdu.

RIEM (2003), *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W. en Pels, T. (2003), *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Rijkschroeff, R. en Duyvendak, J.W. (2004), De omstrede betekenis van zelforganisaties. In: *Sociologische Gids*, 2004, nr 1: 18-35.

Rijn, A.S. van, Zorlu, A. Bijl, R.V. en Bakker, B.F.M. (2004), *De ontwikkeling van een integratiekaart*. Cahier 2004-9. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.

Rutten, S. (2004), *Een eindeloze haastklus: een halve eeuw gelijkekansenbeleid in het Amerikaanse Onderwijs*. Utrecht: Sardes.

School Curriculum and Assessment Authority (SCAA) (1996), *The National Forum for Values and Education and the Community. Final Report and Recommendations*. Londen: SCAA.

Scheffer, P. (2004), *De wet van de grote getallen. Segregatie en samenhang in de steden*. Essay ter gelegenheid van SEV Transforama. Rotterdam: SEV.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sdu.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sdu.

Smink, G. (2002), *Apart of gemengd? Segregatie in het onderwijs*. Utrecht: Sardes.

Stichting Trendmeter (2004), *Trendmeter van het middenbedrijf*. www.motivaction.nl. Oktober 2004.

Tillie, J. en Fennema, M. (1997), *Turkse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Trappenburg, M. (2003), Had het anders gekund? Over het Nederlandse integratiebeleid. In: Pellikaan, H. en Trappenburg, M., *Politiek in de multiculturele samenleving. Beleid en Maatschappij, Jaarboek 2003*. Amsterdam: Boom.

Tweede Kamer, *Bestrijding Internationaal Terrorisme*. TK 2003-2004, 27 925, nr. 10.

Tweede Kamer, *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. TK 2003-2004, 28 689, nr. 9.

Tweede Kamer, *Evaluatie Huisvestingswet*. TK 2003-2004, 29 624, nr. 1.

Tweede Kamer, *Integratiebeleid Nieuwe Stijl bij Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden*. TK 2004-2005, 29 203, nr. 1.

Tweede Kamer, *Kabinetsreactie op het eindrapport Bruggen Bouwen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek integratiebeleid*. TK 2004-2005, 28 689, nr. 17.

Tweede Kamer, *Meedoen, meer werk en minder regels*. TK 2002-2003, 28 637, nr. 19.

Veldboer L. en Duyvendak, J.W. (2004), Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld. In: *Sociologische Gids*, 2004, nr. 1: 36-52.

Vermeulen, B.P. (2001), *Zwarte en witte scholen; over spreidingsbeleid, keuzevrijheid en sociale cohesie*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Weijters G. en Scheepers, P. (2003), Verschillen in sociale integratie tussen etnische groepen: beschrijvingen en verklaring. In: *Mens en Maatschappij*, 2003, nr. 2: 144-157.

Westerloo, G. van (2004), *Revolutie bij de zwartekousenmoslims*. In: *NRC Handelsblad, bijlage M*, 7 februari 2004, nr. 2: 10-24.

Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam (2003), *Een advies voor Amsterdam*. In: Dagevos, J. en Odé, A. (2003), *Minderheden in Amsterdam. Contacten, concentratie en integratie*. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam/SISWO.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989), *Allochtonenbeleid*.
Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Waarden, normen
en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Winter, M. de (2004), *Opvoeding, onderwijs en het jeugdbeleid in het
algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*.
Webpublicatie nr. 1. Den Haag: WRR.

Yerden, I. (2003), *Blijf je in de buurt? Woonsituatie, mantelzorg en
professionele zorg bij zorgafhankelijke en bedlegerige Turkse ouderen*.
Amsterdam: Aksant.

Bijlage 1

Adviesvraag

Adviesvraag

Uit: Werkprogramma 2004 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Integratie

De inburgering en de integratie van allochtonen, van nieuwkomers, van immigranten en hun nageslacht houden de politieke gemoederen al geruime tijd bezig. Tegelijkertijd is ook het denken over rechten en plichten, over culturele verscheidenheid en integratie, over homogeniteit en heterogeniteit sterk aan verandering onderhevig is. Het moge duidelijk zijn: dit thema behoort tot de kern van de opdracht aan RMO.

De Raad heeft inmiddels diverse adviezen uitgebracht over de positie van allochtonen in ons land.¹ Op dit moment geeft de RMO gehoor aan het verzoek van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) haar te ondersteunen bij een advies over de wijze waarop nieuwkomers moeten inburgeren.

Het lijkt erop dat de manier waarop in de samenleving gedacht wordt over de waarde van culturele verscheidenheid de afgelopen jaren is veranderd. Deze ontwikkeling schept een nieuwe politieke realiteit die het nodig maakt de beleidsstrategie over integratie opnieuw te doordenken. In het bijzonder wil de Raad zich buigen over de vraag in welke mate betrekkelijk homogene groepen of (sub)culturen schadelijk zijn of juist bijdragen aan participatie en maatschappelijke stabiliteit. De Raad wil bijvoorbeeld homogeniteit en heterogeniteit van scholen, wijken, culturele voorzieningen nader bekijken. Belangrijk is ook de manier waarop een cultuur van individuele verantwoordelijkheid zich verhoudt tot culturen waarin de nadruk meer ligt op de verantwoordelijkheid van de groep, de familie of het collectief.

De Raad verwacht te kunnen benoemen wat gewenste en wat ongewenste homogeniteit is, en voorstellen te doen om de laatstgenoemde te doorbreken.

1. *Integratie in perspectief* (advies 7, 1997); *Nationale identiteit* (advies 9, 1999); voorts in bijlagen bij adviezen van de Raad voor Openbaar Bestuur (2002) en van de Onderwijsraad (2002).

Bijlage 2

Spreiding in Nederland

Mogelijkheden en onmogelijkheden voor de overheid op landelijk en lokaal niveau

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Chris Smissaert, Thomas Schillemans, Stijn Verhagen en Marion van San

Den Haag, januari 2005

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	95
2	<i>Feiten en cijfers over concentratie</i>	97
2.1	Wijken	97
2.2	Scholen	99
2.3	Organisaties	101
2.4	Conclusie	103
3	<i>Vier hypothesen over spreiding</i>	104
3.1	Concentratie in een negatief daglicht	104
3.2	Hypothese 1: spreidingsbeleid heeft effect op de sociaal-economische positie van etnische minderheden	105
3.3	Hypothese 2: spreidingsbeleid leidt tot sociaal-culturele integratie	107
3.4	Hypothese 3: spreiding is een realistisch middel om concentratie tegen te gaan	110
3.5	Hypothese 4: spreiding is een doeltreffend middel om concentratie tegen te gaan	114
3.6	Conclusie	115
4	<i>Spreiding in het basisonderwijs: Amersfoort</i>	117
4.1	Aanleiding beleid	117
4.2	Stand van zaken	117
4.3	Beleid	118
4.4	Resultaat	119
4.5	Meewerkende factoren	119
4.6	Tegenwerkende factoren	120
5	<i>Spreiding op de woningmarkt: Rotterdam</i>	122
5.1	Aanleiding beleid	122
5.2	Stand van zaken	122
5.3	Beleid	123
5.4	Resultaten	125
5.5	Meewerkende factoren	125
5.6	Tegenwerkende factoren	126

6	<i>Spreiding in de sport: Amsterdam</i>	129
6.1	Aanleiding	129
6.2	Stand van zaken	129
6.3	Beleid	130
6.4	Resultaten	131
6.5	Meewerkende factoren	131
6.6	Tegenwerkende factoren	132
7	<i>Conclusies</i>	133
	<i>Gesprekken met sleutelfiguren</i>	137
	<i>Literatuur</i>	138

1 Inleiding

In kranten verschijnen de laatste jaren regelmatig artikelen met pakkende koppen als 'Integratie lukt ook zonder spreiding' (*Trouw*, 25-02-2003), 'Spreiding is ook nuttig voor allochtonen' (nrc, 08-09-2003) en 'Spreidingsbeleid lost helemaal niets op' (nrc, 08-09-2003). Ook aan de universiteiten en in de verschillende beleidscircuits wordt er hevig gediscussieerd over de noodzakelijkheid van spreiding. Wetenschappers spreiden over het algemeen veel scepsis ten toon als het op spreiding aankomt; beleidsmakers staan er in de meeste gevallen welwillender tegenover. Los van de vraag of spreiding wenselijk is, blijkt het wettelijk gezien maar moeilijk te verwezenlijken. Nationale en internationale regelgeving verbiedt immers het instellen van maatregelen die etnisch onderscheid maken. Desondanks staat spreiding op verschillende plaatsen op de lokale politieke agenda. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een recente evaluatie van het ministerie van VROM dat acht procent van de gemeenten bij de toewijzing van woningen rekening houdt met de etnische achtergrond van de woning-zoekende (VROM 2004).

In deze studie gaan we in op de vraag welke mogelijkheden overheden hebben voor het voeren van spreidingsbeleid. Spreidingsbeleid is het geheel aan maatregelen dat er *direct* op is gericht concentraties binnen de bevolking te verminderen. Daarnaast betreft het maatregelen waarvan mag worden aangenomen dat zij *indirect* concentraties tegengaan. Bij directe spreiding kun je denken aan het spreiden van Surinaamse immigranten over Nederland eind jaren zeventig. Een voorbeeld van indirecte spreiding is het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken, met als doel extra middenklassebewoners aan te trekken. Omdat er niet zo veel directe spreidingsmaatregelen zijn, is een aanzienlijk deel van het beleid dat verderop aan bod komt indirect spreidingsbeleid.

In het eerste deel van deze studie geven we de resultaten weer van literatuuronderzoek. In hoofdstuk 2 geven we een cijfermatig overzicht van de mate waarin er in scholen, wijken en organisaties sprake is van concentratie. In hoofdstuk 3 geven we aan dat er een brede afkeer van zwarte scholen, concentratiewijken en etnische organisaties bestaat. Tevens ontvouwen we vier hypothesen over spreiding en confronteren we die hypothesen met het beschikbare onderzoek dat daarnaar is uitgevoerd.

In het laatste deel presenteren we een casusonderzoek. We tonen aan hoe spreiding er op lokaal niveau concreet uitziet in de sectoren onderwijs, wonen en sportbeoefening. Verschillende interviews zijn hiervoor afgenomen met beleidsmakers, mensen die met het beleid te maken krijgen en deskundigen. Deze mensen werd onder andere gevraagd in hoeverre ze concentratie als een

probleem beschouwen; wat er concreet wordt gedaan en door wie; wat de resultaten zijn van het spreidingsbeleid; welke belemmeringen zich voordoen; en wat de overheden niet mogen maar wel doen en andersom. Op basis van een beperkte inventarisatie van de vakliteratuur en gemeentelijke integratienota's zijn drie gemeenten geselecteerd die in aanmerking komen voor nadere bestudering.

In hoofdstuk 4 komt de onderwijssector in de gemeente Amersfoort aan de orde. Deze gemeente voert sinds 1999 een onderwijsspreidingsbeleid en heeft daarvan in 2002 een tussenbalans opge maakt. Onlangs is afgesproken dat de schoolbesturen spreiding gaan opnemen in hun reguliere beleid. In hoofdstuk 5 behandelen we de woonsector in Rotterdam. Deze stad heeft altijd voorop gelopen als het gaat om beleidsinitiatieven op het gebied van ruimtelijke spreiding. Rotterdam heeft er meermaals bij het Rijk op aangedrongen spreidingsmogelijkheden te verruimen. Het kabinet heeft daar recent op gereageerd met beleidsvoornemens als de zogenoemde Uitzonderingswet. Verder heeft de stad afspraken gemaakt met buurgemeentes over de opname van nieuwkomers. In hoofdstuk 6 gaan we in op het sportbeleid van de gemeente Amsterdam. Deze gemeente stelt in haar integratienota namelijk dat sport een belangrijk veld is voor de integratie van met name de allochtone jeugd en zij onderkent dat de participatie van allochtone kinderen aan sportverenigingen beduidend lager is dan die van autochtone kinderen.

2 Feiten en cijfers over concentratie

Voordat we ingaan op de argumenten en premissen die ten grondslag liggen aan het spreidingsbeleid van de overheid, brengen we een aantal feiten en cijfers over concentratie voor het voetlicht. Het betreft feiten en cijfers over het aandeel etnische minderheden in achtereenvolgens wijken, scholen en organisaties. Ook behandelen we de ontwikkeling van dat aandeel door de tijd heen.

2.1 Wijken

Als gevolg van internationale migratiestromen is het aantal niet-westerse minderheden in de Nederlandse samenleving het afgelopen decennium gestegen (SCP 2003). Ondanks de drastische afname van asielmigratie in recente jaren blijft dit aantal in de toekomst toenemen. Zo was in 1990 8,3 procent van de bevolking van niet-westerse herkomst; momenteel is dat aandeel 10,0 procent. Naar verwachting loopt dit percentage in 2020 op tot 14,1 procent. Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen vormen daarvan de vier grootste groepen. Met ruim een miljoen personen maken zij tezamen tweederde deel uit van de groep niet-westerse minderheden.

De ruimtelijke spreiding van etnische minderheden over Nederland is echter zeer ongelijkmatig verdeeld (CBS 2004a). Den Haag, Amsterdam en Rotterdam hebben met de grootste aantallen niet-westerse minderheden te maken, variërend van 30 tot 34 procent van de totale stadsbevolking. In deze steden heeft meer dan de helft van de bevolking tot veertien jaar oud een niet-westerse, allochtone achtergrond. Andere steden met relatief veel minderheden zijn: Schiedam (22 procent), Almere (22 procent), Diemen (21 procent), Utrecht (20 procent) en Lelystad (17 procent). Tot op zekere hoogte geldt dat de *grootte* van steden bepalend is voor de mate van concentratie. Hoe groter de stad, hoe sterker de concentratie doorgaans.

Segregatietendensen laten zich echter vooral *binnen* de steden gelden. Zo zijn er in de vier grote steden 32 wijken/postcodegebieden met meer dan 50 procent niet-westerse minderheden (SCP 2003). De mate van binnenstedelijke spreiding, die het Centraal Bureau voor de Statistiek berekent op basis van de zogeheten segregatie-index, loopt theoretisch van 0 (geen segregatie) tot 100 (volledige segregatie). Een wijkscore van x betekent dat x procent van de niet-westerse minderheden uit de desbetreffende wijk zou moeten verhuizen om een gelijkmatige spreiding over de gemeente als geheel te krijgen. Van de vier grote gemeenten is de segregatie-index in Den Haag het hoogst: 46 procent (SCP 2003). Dit komt door wijken als de Schildersbuurt en het Transvaalkwartier, waar respectievelijk 85 en 82 procent niet-westerse minderheden gehuisvest is, en door wijken als Kijkduin en Westvliet, waar minimaal 98 procent autochtonen woont.

De indices voor Utrecht, Amsterdam en Rotterdam liggen op respectievelijk 36, 36 en 40 procent.³

De voornaamste oorzaak van binnenstedelijke segregatie is de ruimtelijke verdeling van de woningvoorraad (Van Kempen en Bolt 2003). In achterstandswijken als Overvecht (Utrecht), de Westelijke Tuinsteden (Amsterdam) of Deppenbroek (Enschede) is de sociale woningbouw dominant. Buurten met veel van deze goedkope huurwoningen kennen hoge concentraties lage inkomensgroepen. Omdat dit in de praktijk overwegend etnische minderheden betreft, zijn zij het die in deze buurten zijn oververtegenwoordigd. Omgekeerd geldt dat het deze minderheden nauwelijks lukt door te dringen tot de bovenkant van het woningsegment. Ten tweede is de vestigingsgeschiedenis van belang (Van Praag 1998). Vanwege de oorspronkelijke migratie- en vestigingsgeschiedenis van de eerste generatie migranten wonen er bijvoorbeeld relatief veel Kaapverdiërs in Delfshaven (Rotterdam), Turken in de Rivierenwijk (Deventer) en Surinamers en Antillianen in de Bijlmermeer (Amsterdam). Ten derde is het de vraag in hoeverre er sprake is van zelfverkozen enclaves. Hiernaar is nog maar weinig onderzoek verricht (WRR 2001). Aan de ene kant bestaan er aanwijzingen dat dergelijke, 'positieve' keuzes nauwelijks of niet aan de orde zijn: bewoners van achterstandswijken zouden juist de behoefte voelen hun wijk te verlaten, maar hiertoe onvoldoende financiële armslag hebben (Lindner 2002). Aan de andere kant wonen burgers graag tussen 'soortgenoten' en hebben ze een zekere behoefte aan homogeniteit in de directe woonomgeving (Buys en Van der Schaar 2004). Wonen zou een vorm van sociale expressie zijn die zijn weerklank vindt in zowel de historische en culturele eigenheid van de woonomgeving als de (etnische) samenstelling van de wijk.

Ondanks de gestage toename van het aantal minderheden in Nederland is de segregatie-index in de meeste gemeenten stabiel. De afgelopen kwarteeuw is er op wijkniveau nauwelijks sprake van een toename in segregatie (Dronkers en Meijnen 1997). Eén reden daarvoor is het gegeven dat de omvang van de sociale huurvoorraad min of meer gelijk is gebleven. Zoals reeds opgemerkt zijn allochtone (en autochtone) burgers met een laag inkomen daarop aangewezen (Van Kempen en Bolt 2003). De belangrijkste reden is echter dat segregatie en concentratie niet hetzelfde zijn, als we afgaan op de manier waarop de segregatie-index wordt gemeten. Zo kritiseert Scheffer in bijlage 3 het relatieve karakter van de index. In gemeenten waar 30 procent van de inwoners van Turkse herkomst is, zouden wijken met 40 procent Turken nauwelijks zijn gesegregeerd. De beleving van de oorspronkelijke wijkbewoners, weet Scheffer, is echter vaak anders. Bovendien is de segregatie-index een niethistorische maat. Dat het percentage niet-westerse minderheden in bijvoorbeeld de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam binnen vijftwintig jaar met 47 procent is

3. Deze percentages verschillen per etnische minderheidsgroep. Zo wonen Marokkanen en – met name – Turken vaker in elkaars nabijheid dan Surinamers en Antillianen. Voor elk van deze groepen geldt niettemin dat segregatie-indices zijn gevonden tussen de 30 en 50 procent (SCP 2003).

gestegen, wijst bijvoorbeeld op een enorme omslag. In de statische segregatie-index blijft de impact daarvan echter nagenoeg buiten beschouwing.

2.2 Scholen

De gegevens in deze paragraaf hebben betrekking op allochtone achterstandsl leerlingen.⁴ Beleidsmatig gezien is dat de meest relevante groep. Bovendien zijn historische gegevens over de totale groep allochtone leerlingen onvoldoende beschikbaar (Driessen en Vergeer 2001). Het Nederlandse primaire onderwijs telt momenteel bijna 200.000 allochtone achterstandsl leerlingen, ofwel 12 procent van het totale leerlingenbestand (CBS, 2004b). Met de term 'concentratieschool', ook wel 'zwarte school' genoemd, bedoelen we scholen met minimaal 50 procent allochtone leerlingen.⁵

Het aandeel concentratiescholen in het primaire onderwijs is in de loop der tijd gestegen. Lag dat aandeel in 1985 nog op 3,8 procent, tegenwoordig is het ruim 7 procent. Een op de veertien Nederlandse basisscholen bestaat dus voor minstens de helft uit allochtone achterstandsl leerlingen (RIEM 2003; Driessen en Vergeer 2001). De concentratie is echter het verst gevorderd in de vier grote steden, hoewel ook de overige steden in toenemende mate met hoge concentraties allochtone scholieren te maken hebben. In 47 procent van de scholen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn meer dan 50 procent aan allochtone achterstandsl leerlingen ondergebracht (SCP 2003). Voor Amsterdam geldt bijvoorbeeld dat 127 van de 201 basisscholen concentratiescholen zijn. De helft van deze scholen geeft les aan concentraties van meer dan 70 procent. Als stelregel gaat op: hoe urbaner de gemeente, hoe groter de kans dat er sprake is van basisscholen met een groot aantal allochtone leerlingen (Driessen en Vergeer 2001).

-
4. In het beleidsjargon staan deze als 1.9-leerlingen bekend: leerlingen waarvan minimaal een van de ouders over maximaal voorbereidend beroepsonderwijs beschikt, lichamelijke arbeid of handarbeid verricht of geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid geniet. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap telt deze leerlingen bij de vaststelling van het formatiebudget (onderwijspersoneel) niet voor 1.0, zoals de modale leerlingen, maar voor 1.9. Daardoor kunnen klassen met veel van deze leerlingen kleiner zijn, met tot gevolg dat er meer aandacht voor de wegwerking van hun achterstanden bestaat.
 5. Concentratiescholen zijn scholen waarvan het aandeel allochtone leerlingen beduidend hoger ligt dan het percentage allochtonen onder de bevolking in de gemeenten waar deze scholen zijn gevestigd. De media, politiek, wetenschap en het beleid leggen echter soms de grens bij 30 of 50 procent leerlingen uit minderheidsgroepen, en op andere momenten weer bij 75 of zelfs 100 procent (Driessen en Vergeer 2001). Indien 75 procent als uitgangspunt wordt genomen, dan betreft het 300 scholen. In het geval van 50 procent gaat het om 500 instellingen (Verkuyten en Thijs 2000).

Omdat ouders hun kinderen bij voorkeur naar een dichtbijgelegen basisschool sturen, bestaan er binnen de gemeenten concentratieverschillen tussen de wijken (Dronkers en Meijnen 1997). Zo wonen er in Amsterdamse wijken als Bos en Lommer, De Baarsjes, Geuzenveld/Slotermeer, Westerpark, Zeeburg, Osdorp en Zuidoost relatief sterke concentraties (bijlage 3). Daarbovenop komt echter de zogeheten 'witte vlucht'. Dat wil zeggen: vanwege het slechte imago van zwarte scholen, twijfels over de kwaliteit van het onderwijs en/of heersende vooroordelen over minderheden sturen autochtone ouders hun kinderen naar witte scholen in de randgemeenten rondom de steden.⁶ Hierdoor is het aandeel allochtone leerlingen op concentratiescholen geen afspiegeling van de wijk waarin deze leerlingen wonen (Smink 2002; Entzinger en Moolenaar 2000). In samenhang daarmee zitten allochtone leerlingen (steeds) vaker op zwarte scholen dan autochtone leerlingen. Uit de gegevens van het SCP (2003) blijkt dat Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen in 1988 op scholen zaten met gemiddeld 60 procent minderheidsleerlingen. In 2000 was dat percentage gestegen tot 70 procent. Modale autochtone leerlingen zitten daarentegen gemiddeld genomen in klassen met ongeveer 10 procent minderheidsleerlingen. Dat percentage is door de jaren heen stabiel gebleven.

Anders dan in sommige media wordt beweerd, bestaan er geen aanwijzingen dat het bijzonder onderwijs de poorten voor allochtone leerlingen gesloten houdt (Gramberg 2003). Het openbaar, katholiek en protestants-christelijk onderwijs kent zowel witte als zwarte scholen. Dat de 'zwartste' daarvan relatief vaak in het openbaar onderwijs te vinden zijn, komt eerst en vooral doordat dit type onderwijs voorhanden is op de plekken waar de meeste allochtone leerlingen wonen: de steden. In de 'uithoeken' van het bijzonder onderwijs is de concentratie daarentegen wel duidelijk aanwezig. Geen enkele reformatorische of gereformeerd-vrijgemaakte school telt meer dan 10 procent allochtone leerlingen. Omgekeerd geldt dat alle islamitische en hindoeïstische scholen concentratiescholen zijn. Deze uithoeken van het bijzonder onderwijs trekken overigens niet meer dan 4 procent van het totaal aantal leerlingen.

In het voorgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs vindt concentratie ten slotte zijn weerslag in de indeling in verschillende schooltypes (SCP 2003). Allochtone leerlingen gaan vaker dan autochtone leerlingen naar het vmbo, praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. Dit neemt niet weg dat ook binnen de verschillende schooltypes meer en minder zwarte scholen voorkomen. Als gevolg van de ruimtelijke concentratie en witte vlucht, herbergen de scholen in de grote steden meer allochtone leerlingen dan de scholen in de kleinere gemeenten en op het plat-

6. Overigens spelen ook andere oorzaken een rol, zoals het specifieke pedagogische concept van bijvoorbeeld Montessorischolen, Jenaplanscholen en vrijescholen, waarvoor in de praktijk vooral hoger opgeleide ouders belangstelling hebben. Ook is de aantrekkelijkheid van concentratiescholen voor allochtone ouders van belang, vanwege de extra middelen die deze scholen krijgen om in achterstanden te investeren (Van Breenen et al. 1991; Driessen en Tesser 1998).

teland. Ofschoon minderheden over het algemeen een veel lager opleidingsniveau hebben dan autochtonen – een meerderheid van de Turken en Marokkanen heeft hooguit een vbo- of mavo-diploma of zelfs enkel basisonderwijs –, is dat niveau de afgelopen veertien jaar snel gestegen. Waar het percentage minderheden met een diploma in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs fors is toegenomen, is het aandeel met enkel basisonderwijs aanzienlijk gedaald. Marokkanen gaan in 2002 bijvoorbeeld twee keer zo vaak naar havo/vwo dan zes jaar eerder. Ook is hun instroom aan de hogescholen en universiteiten verdubbeld. Dat het gemiddelde opleidingsniveau van allochtone scholieren sneller stijgt dan dat van de autochtone populatie, is voor de evenredigheid een gunstige ontwikkeling.

2.3 Organisaties

De etnische minderheidsgroepen in Nederland hebben in de loop der tijd allerhande (zelf)organisaties opgericht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan etnische sportverenigingen, culturele genootschappen, dansclubs, ouderenverbanden, religieuze stichtingen, belangenorganisaties en tal van overige organisaties op uiteenlopende terreinen. Absoluut gezien gaat het om flinke aantallen. Sinds de jaren negentig zijn deze aantallen bovendien toegenomen. Uit een nog lopend onderzoek van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) blijkt dat Nederland momenteel 244 Chinese, 399 Molukse, 720 Marokkaanse, 881 Surinaamse en 1.125 Turkse zelforganisaties kent (Rijkschroeff en Duyvendak 2004). De meeste richten zich op religieuze en sociaal-culturele activiteiten. De mate waarin dat gebeurt, verschilt per etnische groep (Penninx en Schrover 2001). Politieke en sociaal-economische doelstellingen komen bij alle groepen in veel geringere mate voor. Uit de casuonderzoeken van Van Heelsum, die de commissie-Blok (2004) heeft samengevat, blijkt dat het organisatievormingsproces van de Turkse en Marokkaanse gemeenschap in Amsterdam sinds de jaren negentig een hoge vlucht heeft genomen. Het aantal organisaties van deze twee gemeenschappen is in tien jaar tijd gestegen met respectievelijk 245 en 179 procent. Het organisatievormingsverloop van de Surinamers, dat zich hoofdzakelijk vóór 1990 voltrok, gaf daarentegen een daling van 19 procent te zien (Tillie en Fennema 1997; Alink et al. 1998; Berger et al. 1998).

	Populatie in Nederland	Aantal organisaties	Org/inw * 1000
Surinaers	308.625	881	2,9
Turken	319.600	1.125	3,5
Marokkanen	272.000	720	2,7
Molukkers	40.000	399	9,9
Chinezen	62.400	244	3,9

Bron: Van Heelsum. In: Rijkschroeff en Duyvendak (2004)

We kunnen relatief gezien twee kanttekeningen maken (Rijkschroeff en Duyvendak 2004).

Ten eerste is het van belang om het aantal (zelf)organisaties te bezien in relatie tot de omvang van de desbetreffende etnische groep.

Zo heeft de Molukse gemeenschap veruit de hoogste organisatiedichtheid. Daarna komen de Chinezen, op de voet gevolgd door de Turken, Marokkanen en Surinamers. Vergelijkbare cijfers over de organisatiegraad van de autochtone bevolking zijn niet beschikbaar, maar het SCP (2003) concludeert dat minderheden aanmerkelijk minder dan autochtonen participeren in algemene, 'niet-etnische' organisaties, zoals natuur-, milieu- of consumentenorganisaties. Bovendien nemen leden van etnische minderheden in relatief geringe mate deel aan collectieve acties en doen zij relatief weinig aan algemeen vrijwilligerswerk (vgl. IMES 1997). Ten tweede blijken minderheden *binnen* organisaties paradoxaal genoeg minder te participeren, althans wanneer we afgaan op de Rotterdamse onderzoekscijfers van Van Daal (2001) (zie Rijkschroeff en Duyvendak 2004). In Rotterdam participeert de allochtone bevolking in welke organisatie dan ook in afnemende mate. 'Zij die wel participeren, doen dit het meest in religieuzeorganisaties (bijvoorbeeld moskeeverenigingen), maar ook hier is sprake van significant afnemende participatie (behalve bij Surinamers). Deelname aan zelforganisaties, anders dan op basis van religie of sport, is zeer bescheiden en loopt bovendien ook nog terug' (Rijkschroeff en Duyvendak 2004: 20).

De wijze waarop minderheden zich organiseren is afhankelijk van hun eigen culturele oriëntatie en identificatie, maar ook van de kansen en belemmeringen die de Nederlandse samenleving hun biedt (Penninx en Slijper 1999). Bovendien wisselt dat met de integratie- en vestigingsfase waarin deze minderheden verkeren. De eerste generatie (arbeids)migranten was relatief sterk gericht op het land van herkomst. Dit leidde tot de oprichting van religieuze, culturele en politieke organisaties die sterke gelijkenis vertoonden met organisaties in bijvoorbeeld Marokko of Turkije. Toen de gezinnen werden herenigd en de tweede generatie ontstond, werd het palet aan organisaties meer divers.

Ook ontstond er een sterkere maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Naast religieuze en politieke instellingen kwamen er bijvoorbeeld recreatieve, educatieve en artistieke organisaties. Binnen deze organisaties hebben met name de in Nederland geboren jongeren behoefte aan de combinatie van een specifiek etnische en algemeen Nederlandse benadering (Penninx en Slijper 1999).⁷

7. Ghorashi (2003) wijst in dat verband op het belang van de insluitingsmogelijkheden die de desbetreffende samenleving al dan niet aan nieuwkomers aanreikt. Zo voelen de Iraanse vrouwen die zij geïnterviewd heeft, zich meer thuis in de Verenigde Staten dan in Nederland, omdat de oriëntatie ten opzichte van nieuwkomers daar sterk inclusief van aard is. Dit komt door Amerika's lange geschiedenis van immigratie. In Nederland voelen de Iraanse vrouwen zich daarentegen buitengesloten, met als meest voor de handliggend resultaat 'de constructie van nostalgische gevoelens ten opzichte van het land van herkomst als enige land waar zij thuis kunnen horen' (p. 154).

2.4 Conclusie

Concentratie is een stevige trend op tal van domeinen. Grote en minder grote percentages etnische minderheden in de scholen, wijken en organisaties ontstaan onder meer door internationale migratiestromingen, de aantrekkingskracht van de grote steden, de ruimtelijke verdeling van sociale huurwoningen, de specifieke vestigingsgeschiedenis van specifieke groepen minderheden, de witte vlucht naar de randgemeenten en de sociaal-psychologische behoefte aan groepsvorming en geborgenheid. De mate van concentratie in deze domeinen is over het algemeen het hoogst in de vier grote steden. Dat concentratieontwikkelingen soms snel zijn gegaan, illustreert de gemeente Rotterdam in haar pogingen om een actief spreidingsbeleid vorm te geven (Bolt 2004: 61-2). In 1972 gebeurde dit voor het eerst. De streefnorm voor aantallen minderheden in een wijk was op dat moment nog 5 procent. Zeven jaar later deed men een tweede poging. Toen was de 'kritische norm' reeds 16 procent. In 2004 klonk in het plan 'Rotterdam zet door' echter de roep om spreiding naar de randgemeenten: het aandeel minderheden binnen Rotterdam zelf zou inmiddels zo hoog zijn dat binnenstedelijke spreiding nauwelijks nog mogelijk zou zijn.

3 Vier hypothesen over spreiding

3.1 Concentratie in een negatief daglicht

Sinds de jaren negentig is in het integratiebeleid de focus op groepen komen te vervallen en heeft die plaatsgemaakt voor een steeds meer individugericht beleid waarin 'burgerschap' het sleutelwoord is. In de vorig jaar aangeboden brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl meldt de minister voor Vreemdelingzaken en Integratie dat de "eenheid van onze samenleving moet (...) worden gevonden in wat de deelnemers met elkaar gemeen hebben, wat zij met elkaar delen.

Dat is, naar de mening van het kabinet, dat ze burgers zijn van één samenleving. Gedeeld burgerschap voor allochtone en autochtone ingezetenen is het doel van het integratiebeleid (...).

Gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen." (RIEM 2003: 8). Naast deze voorkeur wordt in de brief etnische concentratie in een negatief daglicht geplaatst en uit de minister de behoefte om deze concentratie te bestrijden. Onderzoek van het SCP zou uitwijzen dat zwarte scholen het ontstaan van sociale contacten tussen allochtonen en autochtonen belemmeren. Bovendien is de minister voornemens een interdepartementaal plan van aanpak over de vermindering van eenzijdigheid in de samenstelling van de wijkbevolking op te stellen (ministerie van Justitie 2003: 18).

In reactie op het eindrapport van de commissie-Blok, die eveneens aanbeveelt concentratie in het onderwijs te bestrijden en het woonaanbod in de grote steden te differentiëren, brachten de meeste Nederlandse politieke partijen nieuwe integratienota's uit. Wie deze nota's doorbladert, ontdekt voornamelijk dat de politiek eensgezind tegen concentratie is. Er bestaat een sterke politieke overeenstemming over het feit dat concentratie een onwenselijk verschijnsel is.

De politieke partijen zijn het er bijvoorbeeld over eens dat concentratiewijken nadelig zijn voor de integratie. Sommige partijen vinden het nadelig wanneer mensen met dezelfde (etnische) achtergrond samenwonen (VVD), anderen vinden het pas een probleem wanneer dit samengaat met sociaal-economische achterstand (GroenLinks). Alle partijen komen voorts met een pakket aan maatregelen om ruimtelijke concentratie tegen te gaan. Sommigen pleiten voor spreiding van kansarmen (VVD), anderen voor spreiding van allochtonen (LPF), weer anderen geven aan geen heil te zien in spreiding (GroenLinks). Waar nagenoeg alle partijen het over eens zijn, is dat het eenzijdige woningbestand in verschillende Nederlandse steden moet worden doorbroken omdat mede hierdoor homogene wijken ontstaan.

Ook op het gebied van onderwijs brengen de politieke partijen een betrekkelijk gelijklopende boodschap. Alle partijen bepleiten gemengde scholen. Hierbij wordt benadrukt dat niet de

etnische achtergrond van de kinderen een probleem betekent, maar dat een opeenstapeling van kansarme kinderen tot achterstanden in het onderwijs leidt. Overigens wordt er niet aan voorbij gegaan dat taalachterstanden van allochtone kinderen een bijdrage leveren aan slechte schoolprestaties. Als belangrijkste oplossingen voor het tegengaan van zwarte en witte scholen noemen de politieke partijen een acceptatieplicht voor witte scholen en een opnamestop voor allochtone achterstandsl leerlingen op zwarte scholen.

Op gemengde en gescheiden maatschappelijke organisaties gaan de partijen in hun recente integratienota's ten slotte niet specifiek in. Alleen D66 geeft aan gemengde sportclubs te zien als een belangrijk middel tot integratie. Bovendien vindt deze partij dat organisaties alleen recht op subsidie hebben als zij kunnen aantonen dat zij een wezenlijke bijdrage leveren aan de integratie van hun leden.

Achter bovenstaande, vanzelfsprekende afkeer van concentratie gaan vier hypothesen voor spreiding schuil (zie Brassé en Krijnen 2005; vgl. Trappenburg 2003b). De eerste hypothese luidt dat spreidingsbeleid de sociaal-economische positie van etnische minderheden ten goede komt. Sociale menging van bevolkingsgroepen zou voordelig zijn voor de zwakkeren, omdat die zich kunnen optrekken aan de sterkeren. De tweede hypothese is dat spreidingsbeleid de sociaal-culturele integratie van etnische minderheden verbetert. De derde hypothese is dat spreidingsbeleid mogelijk en realistisch is. De vierde hypothese luidt dat spreidingsbeleid een doeltreffend middel is om concentraties etnische minderheden tegen te gaan. In de volgende vier paragrafen confronteren we deze hypothesen met het beschikbare onderzoek dat daarnaar is uitgevoerd.

3.2 Hypothese 1: spreidingsbeleid heeft effect op de sociaal-economische positie van etnische minderheden

In de politieke en maatschappelijke discussie groeit de laatste jaren de overtuiging dat het nadelig is voor de integratie van allochtonen wanneer zij in wijken wonen en opgroeien waar nauwelijks autochtonen wonen (zie Tesser en Dagevos 2002). Deze ruimtelijke concentratie van allochtonen zou onder meer nadelig uitpakken voor hun sociaal-economische positie. Ook zou het nadelig zijn voor allochtone kinderen om naar geconcentreerde scholen te gaan. Hun toekomstige sociaal-economische positie zou, doordat zij op geconcentreerde scholen lagere onderwijsprestaties leveren, er negatief door worden beïnvloed. De sociaal-economische dimensie beslaat een aantal sectoren waarin men spreekt van de onwenselijkheid van achterstanden: opleidingsniveau, type beroep en inkomenshoogte. De sociaal-economische integratie wordt daarbij los gezien van sociaal-culturele integratie (zie voor het onderscheid Dagevos 2001). Op de relatie tussen sociaal-culturele integratie en concentratie gaan we in de volgende paragraaf in.

Deze redenering heeft in ieder geval een grote statistische plausibiliteit.

De gemiddelde sociaal-economische positie van bewoners van concentratiewijken is beduidend lager dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt voor factoren als de hoogte van het inkomen, het opleidingsniveau en het beroepsniveau. Ook het bereikte onderwijsniveau is op concentratiescholen lager dan gemiddeld.

De vraag is hier natuurlijk wel wat oorzaak is en wat gevolg. Heeft de ruimtelijke concentratie van allochtonen een zelfstandig negatief effect op hun sociaal-economische positie? Is er met andere woorden sprake van een 'buurteffect'? Of reflecteren de gegevens alleen maar de gemiddeld lagere sociaal-economische positie van allochtonen?

3.2.1 *Beleid*

Begin jaren negentig was er nog geen beleid gericht tegen concentratie. Er was daarentegen sprake van beleid dat concentratie in de hand werkte, zoals het bouwen van eenzijdig samengestelde wijken en het bestrijden van de zogenoemde 'scheefheid'. Die scheefheid verwijst naar de onevenredigheid tussen het inkomen van de huurder en de huurprijs. De huurprijs voor een woning is berekend voor een huurder met een bepaald maximum inkomen. Mocht de huurder hier-boven zitten, dan zou hij eigenlijk naar een duurdere woning moeten verhuizen. Het komt echter voor dat mensen (bijvoorbeeld studenten) blijven zitten, terwijl ze veel meer zijn gaan verdienen. Deze scheefheid tussen huur en inkomen zou je kunnen bestrijden, maar dat komt de diversiteit in de wijk niet ten goede, aangezien er dan in een eenzijdig woningaanbod één enkele inkomensgroep leeft (Van Kempen et al. 2000). Aan het einde van de jaren negentig sloeg dit om en kwam er wel beleid dat deconcentrerende doelstellingen had. In de loop van het afgelopen decennium is er derhalve op het gebied van wonen tamelijk veel beleid ontwikkeld dat als doel heeft om de sociaal-economische achterstanden van allochtonen te bestrijden via de omweg van de volkshuisvesting. Dit beleid heeft vorm gekregen onder noemers als stedelijke herstructurering, stedelijke vernieuwing, Grote-stedenbeleid en het VINEX-beleid. Veelal wordt gepoogd om de woningvoorraad in de 'zwakkere wijken' te veranderen. Differentiatie is daarbij het sleutelwoord.

De achterliggende analyse is dat de eenzijdige woningvoorraad van sommige wijken ertoe leidt dat deze wijken een proces van etnische concentratie door-maken. Differentiatie houdt doorgaans in dat goedkopere woningen worden aangepast of afgebroken, zodat er duurdere woningen voor in de plaats kunnen komen. Ook worden sociale huurwoningen opgewaardeerd en verkocht.

Sommige critici beweren dat het ruimtelijk beleid dat zich tegen concentratie richt, niet in eerste instantie gaat over de positie van de bewoners, maar over de fysieke samenstelling van een wijk. Het zou zo zijn dat de differentiatiepolitiek van gemeenten en woningcorporaties geen eigenlijk sociaal beleid is, maar dat de motieven hiervoor op ruimtelijk-economisch niveau liggen. Het zou er vooral om gaan de toekomstwaardedaling van een gebied tegen te gaan (Kleinans et al. 2002).

3.2.2 *Negatieve effecten van concentratie?*

Er is de afgelopen jaren het nodige onderzoek gedaan naar buurteffecten op de sociaal-economische positie van allochtonen. De kernvraag in dit type onderzoek is of kansarme huishoudens gehinderd worden in hun sociaal-economische ontwikkeling doordat zij in een achterstandsomgeving verblijven. Vooral in de Verenigde Staten is veel bekend over dergelijke 'buurteffecten'. Ook in Nederland is recent een aantal grootschalige onderzoeken verricht (zie o.a. Van der Laan Bouma-Doff 2005; SCP 2003). Ook is er het nodige onderzoek gedaan naar de leerprestaties op de zogenoemde zwarte scholen.

De stand van het onderzoek wordt door Dagevos (2004: 3) kort en krachtig samengevat met de woorden dat er weinig buurteffecten te zien zijn op de sociaal-economische positie van mensen. Bekend in dit verband is het onderzoek van de sociaal-geografen Musterd en Ostendorf (2000; 2003; Musterd 2003), waarin ze ingaan op de factoren die bijdragen aan het versterken van de sociaal-economische positie van allochtonen. Hun conclusie is dat persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, genoten opleiding en arbeidsdeelname de voornaamste bepalende factoren zijn voor de sociaal-economische ontwikkeling van individuen.

Ook het beschikbare onderzoek op het gebied van onderwijsprestaties laat zien dat de onderwijsprestaties op zwarte scholen weliswaar lager zijn dan op andere scholen, maar dat dit nauwelijks komt door de concentratie zelf. De lagere leerprestaties zijn vooral te verklaren door het selectieproces waardoor leerlingen op die scholen terecht komen. De algemene trend is dat de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen verhoudingsgewijs nog steeds veel lager zijn en tegelijkertijd veel sneller stijgen. De stijging gaat het snelst bij Turkse en Marokkaanse leerlingen, terwijl Antilliaanse leerlingen verhoudingsgewijs terrein verliezen (SCP 2003). Opvallend is daarbij dat deze inhaalslag in sterkere mate plaatsvindt op zwarte scholen dan op gemengde scholen. Op basis van het onderzoek tot nu toe is dus te verwachten dat de effecten van ruimtelijke of sociale concentratie op de sociaal-economische positie van allochtonen zeer gering is.

3.3 Hypothese 2: spreidingsbeleid leidt tot sociaal-culturele integratie

Het integratiebeleid van de jaren tachtig en negentig werd lange tijd gedomineerd door de bestrijding van sociaal-economische achterstanden. De route richting succesvolle integratie zou primair lopen langs het hebben van werk en het verbeteren van onderwijsprestaties. Tegen het einde van de jaren negentig verbreedde de integratiediscussie zich echter en kwam er meer aandacht voor sociaal-culturele aspecten van integratie (Rijkschroeff et al. 2003).

Sociaal-culturele integratie bestaat uit een objectieve en een subjectieve component. In objectieve zin gaat het om de mate waarin een groep zich qua gewoonten, normen en waarden en taal onderscheidt van de omringende samenleving en om het informele contactenpatroon met de autochtone bevolking dan wel met de eigen groep. De subjectieve kant van sociaal-culturele integratie heeft betrekking op de identificatie met de eigen groep. De sociaal-culturele integratie van etnische minderheden wordt afgemeten aan de mate waarin zij de Nederlandse taal beheersen en de waarden en normen onderschrijven die een centrale plaats innemen in het 'moderniseringsproces' van westerse samenlevingen, zoals die over de rolverdeling tussen man en vrouw, individualisering, secularisering en seksualiteit.

De sterkere aandacht voor sociaal-culturele factoren van integratie is ook terug te zien in de discussie over concentratie. In toenemende mate wordt daarin gesteld dat ruimtelijke of sociale concentratie negatief inwerkt op de sociaal-culturele integratie van groepen. Trappenburg (2003a) stelt bijvoorbeeld dat spreiding goed is voor de verspreiding van de normen en waarden van de 'moral majority': in een gemengde buurt komen allochtonen directer in aan-raking met de Nederlandse waarden. Spreidingsbeleid kan zo twee mogelijke doelen dienen. Pogingen om groepen in de buurt te mengen kunnen volgens Veldboer en Duyvendak ofwel fungeren als breekijzer tegen achterstand (sociaal-economische integratie), ofwel als middel tot verbroedering (sociaal-culturele integratie).

Doorgaans is de redenering dat sociaal-culturele integratie bevorderlijk is voor het maatschappelijk welzijn van allochtonen. Bovendien vergroot sociaal-culturele integratie de mogelijkheden voor sociaal-economische positieverbetering. Een geringe mate van sociaal-culturele integratie blijkt overwegend samen te gaan met een lage maatschappelijke positie, terwijl een sterke mate van sociaal-culturele integratie doorgaans samenvalt met een gunstige maatschappelijke positie. De sociaal-culturele redenering kan echter ook worden toegepast ter rechtvaardiging van ruimtelijk spreidingsbeleid ten behoeve van de in verkleurende wijken 'achterblijvende' lager opgeleide autochtonen. Trappenburg (2003a: 40) stelt bijvoorbeeld dat spreidingsbeleid tot op zekere hoogte een morele verplichting is tegenover de kansarme autochtone Nederlanders, die niet de mogelijkheid hadden om een huis in een betere wijk te betrekken.

Sociaal-culturele integratie zou verder bijdragen aan gedeeld burgerschap en derhalve noodzakelijk zijn in een vitale democratie. Hierop werd sterk aangedrongen door Paul Scheffer in zijn gerucht-makende artikel over het multiculturele drama (2000) en ook recentelijk bij zijn inauguratie tot hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam (Scheffer 2004). Trappenburg geeft een politiek-filosofisch argument voor spreiding, namelijk dat het gunstig is voor het welzijn van de democratie. Burgers in een democratische samenleving moeten volgens haar de publieke ruimte daad-

werkelijk delen. Wil een democratie functioneren, dan moeten de burgers in politieke zin een gemeenschappelijkheid ervaren in hun samenleving. Trappenburg geeft het voorbeeld van heterogene woonwijken. Op het moment dat die bij elkaar zouden worden gehouden door een gemeenschappelijk gedragen kader, zouden de verschillende bevolkingsgroepen het lot van hun buurt delen en zich niet van elkaar afsluiten (Trappenburg 2003a).

3.3.1 Voorkeuren

Voorstanders van een ruimtelijk spreidingsbeleid stellen doorgaans dat ook allochtonen zelf geen voorstander zijn van concentratie. Ook Veldboer en Duyvendak (2001) zijn bekend met deze voorkeuren van allochtonen en halen daarbij onderzoek van Arslan aan. Tegelijkertijd verwijzen zij echter naar empirisch onderzoek dat uitwijst dat de meeste mensen graag omgaan met personen die sterk op hen zelf lijken. Er bestaat een wijdverspreide hang om onder elkaar te zijn. Zo stellen Veldboer en Duyvendak dat de autochtone meerderheid graag in eigen kringen verkeert, hetgeen het voor minderheden niet eenvoudiger maakt om daarbij aansluiting te vinden.

Onderzoeken naar woonvoorkeuren van mensen geven aan dat de keuze voor een bepaalde woonomgeving vaak statusbepaald is. Wonen is een vorm van identiteitsbeleving en derhalve wonen mensen graag in de buurt van mensen waarmee zij zich in positieve zin associëren (Buys en Van der Schaar 2004). Uit deze constatering zou de conclusie kunnen worden getrokken dat mensen de voorkeur geven aan een woonplaats in een positief gedefinieerde, homogene omgeving. Wanneer een concentratiewijk óók een achterstandswijk is, wat in Nederland vaak het geval is, dan is het te begrijpen dat de bewoners een verdergaande concentratie niet positief waarderen, omdat zij vrezen dat dit een versterking van het achterstandskenmerk betekent.

3.3.2 Onderzoeksgegevens

Onderzoeken van het SCP (2003) en ISEO (2004) geven het nodige bewijs voor deze stelling. Cruciaal blijkt de mate van contact te zijn tussen allochtonen en autochtonen voor zaken als taalbeheersing en het onderschrijven van westerse waarden. Hoger opgeleide allochtonen hebben gemiddeld genomen meer autochtone contacten dan lager opgeleiden; mensen die werken hebben het meer dan mensen die niet werken (Dagevos 2004). Tot zover is het nog niet verrassend. Echter, waar er ten aanzien van de sociaal-economische integratie nauwelijks sprake was van een buurteffect, is daar hier ten aanzien van sociaal-culturele integratie wel duidelijk sprake van. Dat wil zeggen: laag opgeleide allochtonen hebben in een overwegend witte wijk bovengemiddeld veel autochtone contacten; hoogopgeleide allochtonen hebben in een overwegend zwarte wijk juist een benedengemiddelde hoeveelheid autochtone sociale contacten (Dagevos 2004: 5-6).

Opvallend is dat waar de sociaal-economische positie van allochtonen de laatste jaren is verbeterd, de mate van informele contacten juist is afgenomen.

Dat de sociaal-culturele afstand een probleem van voorbijgaande aard is en tweedegeneratie-allochtonen meer contacten met autochtonen hebben, strookt dus niet met de werkelijkheid. Van 1991 tot 2002 is er een daling in het aantal contacten met autochtonen in de vriendenkring van de tweedegeneratie-allochtonen te zien. Huwelijksmigratie en een grotere ontmoetingskans in eigen kring in de grote steden worden geopperd als mogelijke oorzaken hiervoor (SCP 2003).

Uit de gegevens die hier bijeen zijn gebracht, dringt zich de conclusie op dat ruimtelijke en sociale concentratie samengaan met minder contacten tussen autochtonen en allochtonen en minder sociaal-culturele integratie van allochtonen. De bevindingen zijn redelijk eenduidig; de beleidsmatige consequenties zijn dat iets minder. Onderzoek laat zien dat de pogingen die tot nu toe zijn gedaan voor ruimtelijke deconcentratie, met name stedelijke herstructurering, nauwelijks tot een toename in de contacten tussen autochtonen en allochtonen hebben geleid. Weliswaar leidt de bouw van duurdere woningen in zwakkere wijken tot de vestiging van een autochtone, maar ook een allochtone middenklasse. Echter, daaruit resulteren nauwelijks sociale contacten met de omwonenden. Van cultuuroverdracht is derhalve nauwelijks sprake (Kleinhans et al. 2000).

3.4 Hypothese 3: spreiding is een realistisch middel om concentratie tegen te gaan

De vraag welke mogelijkheden de overheid heeft om mensen op grond van etniciteit te spreiden, is in eerste instantie eenvoudig te beantwoorden. LPF-kamerlid Nawijn stelde bijvoorbeeld een vraag over de mogelijkheden die overheden hebben om minderheden ruimtelijk te spreiden. In antwoord daarop stelde minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie dat artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 van het Internationaal Verdrag over uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie geen onderscheid maken op basis van ras, huidskleur, nationale of etnische afstamming, als de overheid hun recht op huisvesting toewijst. Daarnaast haalde zij Richtlijn 2000/43/EG aan, die discriminatie verbiedt op grond van ras of etnische afstamming bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn. Daarbij komt nog eens de Algemene wet gelijke behandeling, die bepaalt dat er op het gebied van ras, etnische afkomst of nationaliteit geen direct onderscheidingscriterium mag zijn, als er goederen of diensten aangeboden worden en overeenkomsten gesloten, uitgevoerd of beëindigd worden. Kortom, de overheid is niet gewettigd om op etnische basis onderscheid tussen mensen te maken.

Niettemin kan de overheid een aantal *indirecte* maatregelen nemen die de etnische minderheden mogelijk meer spreiden. Dat moet wel onder een voorwaarde gebeuren: maatregelen die vooral personen van een bepaald ras of etniciteit treffen, in de vorm van bijvoorbeeld een taaleis, zijn

alleen toegestaan als daar een objectieve rechtvaardiging voor is. Op dit uitgangspunt moeten alle mogelijke overheidsmaatregelen zijn gefundeerd die indirect etnisch onderscheid maken. Voor rechtvaardiging zijn twee eisen van belang:

1. Het doel van het onderscheid is voldoende zwaarwegend en niet-discriminerend.
2. Het middel is proportioneel en geschikter dan andere middelen om dit doel te bereiken.

Het is dus niet mogelijk om een direct onderscheid op etnische gronden te maken. In algemene zin geldt voor spreiding dus een 'nee, tenzij'-principe:

de overheid kan en wil mensen niet rechtstreeks verspreiden over scholen, buurten en organisaties, maar probeert de randvoorwaarden te beïnvloeden in de hoop dat sociale contexten hierdoor meer gemengd raken. De vraag luidt vervolgens hoe de overheid deze maatregelen heeft vertaald naar de verschillende beleidsterreinen. Die vraag beantwoorden we hieronder.

3.4.1 *Wonen*

De grenzen van het huisvestingsbeleid kwamen hiervoor reeds uitgebreid aan bod. Reeds halverwege de jaren negentig stelden Tesser et al. (1995) dat de spreiding van bewoners geen reële optie is. Spreiding van de woningvoorraad vindt haar grenzen niet alleen in de grenzen van de Grondwet, maar ook in de wetten van de markt. Een werkelijke beïnvloeding van groeiende structurele concentratie langs sociaal-economische en etnische lijnen door de overheid lijkt daarom niet mogelijk. Binnen de huidige randvoorwaarden is de overheid niet in staat de ruimtelijke spreiding van allochtonen daadwerkelijk te sturen, en de negatieve sociale gevolgen ervan evenmin. Wat er wel gedaan kan worden, is het vergroten van de werkgelegenheid en het verbeteren van de kwaliteit van concentratiescholen en concentratiewijken.

3.4.2 *Onderwijs*

Zoals in het ruimtelijk beleid vooral sprake is van een indirect mengingsbeleid, zo geldt dat ook in het onderwijs. Daar zorgen wettelijke bepalingen er namelijk voor dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid zeer beperkt zijn. Twee rechten bepalen de grenzen van het spreidingsbeleid van leerlingen: de vrijheid van schoolkeuze (het recht dat ouders hebben om zelf te bepalen naar welke school hun kind gaat) en de vrijheid van onderwijs, die is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet (de financiële gelijkstelling van het bijzonder en het openbaar onderwijs). Dit laat overigens onverlet dat met name lokale overheden toch bepaalde vormen van spreidingsbeleid proberen te voeren.

Om concentratiescholen tegen te gaan, kunnen verschillende strategieën worden gevolgd. Vermeulen onderscheidde in 2001 twee algemene strategieën, namelijk verplichte spreiding van

leerlingen over scholen en algemeen achterstandenbeleid (Vermeulen 2001; WRR 2001; Smink 2002). De eerste strategie, spreidingsbeleid, kan vorm krijgen op twee manieren:

1. Leerlingen verspreiden zich gedwongen over scholen door afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen.
2. Scholen zullen verplicht zijn om leerlingen dwingend te verspreiden op basis van etnische criteria.

In het onderzoek van Vermeulen stond de vraag centraal of een verplicht spreidingsbeleid juridisch aanvaardbaar is. Hij kwam tot de conclusie dat dit niet het geval is, onder andere omdat dit in strijd is met de Wet op het primair onderwijs en de Algemene wet gelijke behandeling. Daarbij is het op internationaal niveau in strijd met het Internationaal Verdrag over de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie en met het EG-recht. Vooral het basisbeginsel dat aan het Nederlandse bestel ten grondslag ligt, de vrijheid van schoolkeuze, verzet zich tegen een verplichte spreiding. Deze keuzevrijheid wordt gegarandeerd door de grondwettelijke garanties voor een pluriform onderwijsaanbod.⁸

Smink onderscheidt nog een zachtere vorm van spreidingsbeleid, namelijk door ouders te stimuleren door middel van advies en informatievoorziening. Deze vorm van beleid is erop gericht de ouders dusdanig te informeren dat hun schoolkeuze voor hun kinderen resulteert in minder geconcentreerde scholen. De verwachting is met dergelijk beleid dat de 'zwarte kinderen' sneller naar de 'witte' school gaan, terwijl de 'witte kinderen' minder snel weggaan bij de 'gemengde school'. Hoewel het voordeel van 'zachte spreiding' is dat er geen juridische bezwaren aan kleven, is het de vraag of het ook effectief is. Deze vorm van spreiding is namelijk in Gouda beproefd en was geen succes.⁹ Deze bevinding sluit aan bij de opvatting van ITS-onderzoeker Jungbluth (2003), die meent dat de bovenstaande voorlichtende vorm van spreidingsbeleid een contraproductieve uitwerking heeft. Door de ouders voor te lichten over de schoolkeuze in relatie tot de etnische samenstelling van de school, zal de concentratie in het onderwijs volgens Jungbluth juist toenemen. De achterliggende gedachte daarbij luidt dat ouders dan bewuster dan normaal kiezen voor een school die past bij hun eigen voorkeuren. Als die bewustwording ontbreekt, zouden kinderen juist sneller naar de buurtschool gaan.

8. Wel merkt Vermeulen op dat kan worden gesteld dat het recht zich weliswaar verzet tegen verplichte spreiding, maar zich uiteindelijk wel neerlegt bij de feiten, bijvoorbeeld onder de druk van omstandigheden of om kritiek en interventies voor te zijn (Vermeulen 2001: 210).

9. In het casushoofdstuk over het onderwijsspreidingsbeleid in de gemeente Amersfoort komen we hier uitgebreider over te spreken.

3.4.3 Recreatie

Waar er bij de thema's onderwijs en (sociale) woningbouw nog sprake is van een duidelijke publieke en collectief gefinancierde taak, is de deelname aan maatschappelijke organisaties van religieuze, maatschappelijke of recreatieve aard bij uitstek een privé-aangelegenheid. Mensen kunnen niet kiezen of ze naar school gaan, maar wel of ze willen korfballen. Dit gegeven beperkt de wettelijke beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid op dit terrein zeer.

De mogelijkheden voor overheden om de spreiding in sportdeelname te beïnvloeden, loopt vooral langs de volgende drie lijnen. In de eerste plaats kan de gemeente meer beïnvloeden door voorwaarden te stellen als een sportvereniging subsidie aanvraagt. In de tweede plaats kan de gemeente de sportbeoefening van bepaalde inwoners direct (financieel) stimuleren. In de derde plaats speelt de gemeente een belangrijke rol rondom vestiging en beheer van sportcomplexen.

Als we alle mogelijkheden voor de overheid overzien, moeten we constateren dat die beperkt zijn. Samenvattend stellen Janssens en Van Bottenburg daarom dat 'formele regels die individuele vrijheden waarborgen, ook in de sportsector een effectief spreidingsbeleid in de weg staan' (1999: 95). Bovendien stellen zij dat de *Gedragscode ter voorkoming en bestrijding van discriminatie in de sport* duidelijk maakt dat spreiding op etnische gronden niet is toegestaan. Compensatie is het alternatief voor spreiding. Beleid dat is gericht op het opvangen van de negatieve gevolgen van concentratie voor de betrokken clubs is nauwelijks gevoerd. In de sport worden slechts mondjesmaat compenserende beleidsinitiatieven genomen. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld extra financiële steun aan verenigingen die, vanwege de instroom van relatief veel allochtonen, een rol zouden kunnen spelen in het integratieproces.

3.4.4 Verkapt spreidingsbeleid

De conclusie uit het voorgaande luidt dat de mogelijkheden van overheden voor het voeren van spreidingsbeleid juridisch zeer beperkt zijn, ook al zijn er uitzonderingen mogelijk. Dit neemt echter niet weg dat er op veel plaatsen wel degelijk sprake lijkt te zijn van een (beperkt) spreidingsbeleid, vooral op het gebied van wonen. Gemeenten die een spreidingsbeleid willen voeren, lijken de marges van de wet af te tasten. Zo wijzen verschillende bronnen erop dat woningcorporaties in de woningtoewijzingsystematiek feitelijk een vorm van verholen spreidingsbeleid voeren (zie Veldboer en Duyvendak 2004: 40-1). Volgens Bolt is er sprake van een 'verkapt spreidingsbeleid' door de corporaties. Formeel is het er niet, maar feitelijk worden allerlei vuistregels gehanteerd die maar één doel hebben: het aandeel allochtonen laag te houden (Bolt 2004: 63).

3.5 Hypothese 4: spreiding is een doeltreffend middel om concentratie tegen te gaan

Zoals we reeds eerder opmerkten, is er inmiddels een duidelijke politieke consensus tot stand gekomen rond de overtuiging dat concentratie ongewenst is. Over de precieze maatregelen die dienen te worden genomen, bestaan verschillen van inzicht. Wel is duidelijk dat de politiek aangeeft dat concentratie ongewenst is. Maar is het ook mogelijk om dit via een spreidingsbeleid effectief tot stand te brengen? In ieder geval wordt de effectiviteit van spreidingsbeleid op het terrein van wonen en onderwijs door verschillende onderzoekers in twijfel getrokken.

3.5.1 Wonen: slechts tijdelijke overheidsinvloed

Op het gebied van wonen hebben we reeds gesteld dat de mogelijkheden om een ruimtelijke spreiding te bewerkstelligen voor de overheid beperkt zijn. Bovendien zijn de mogelijkheden van de overheid van tijdelijke aard. Bij de vestiging van nieuwe groepen migranten, bijvoorbeeld na dekolonisatie, heeft de overheid wel een verplichtend spreidingsbeleid gevoerd. Dit gebeurde met zowel immigranten uit voormalig Nederlands-Indië als immigranten uit Suriname (Veldboer en Duyvendak 2004; Trappenburg 2003c). Dit beleid was in de jaren zeventig bij Surinamers en Antillianen op korte termijn succesvol. De vele nieuwkomers uit de (voormalige) kolonie leefden korte tijd gespreid door het land en in kleinere gemeenten. In de jaren daarna grepen zij echter de mogelijkheden van vrije vestiging van ingezetenen aan om te verhuizen: velen trokken naar de grote stad. Daar hield het effect van ruimtelijk spreidingsbeleid al snel op.

3.5.2 Onderwijs: spreiding kan leiden tot ontvluchting

Onderwijsonderzoeker Rutten (2004) memoreert dat er al lang stevig wordt gedebatteerd over de noodzaak van spreiding in het onderwijs, zowel in Nederland als elders (zie ook Vermeulen 2000). Echter, ondanks die felle debatten wordt er zelden of nooit overgegaan tot het daadwerkelijk spreiden van leerlingen. De Nederlandse ervaring met het spreiden van scholieren gaat niet verder dan het maken van *vrijwillige* afspraken tussen gemeentebesturen en schoolbesturen in een beperkt aantal gemeenten. Doeltreffend zijn die voorbeelden tot nog toe niet geweest. In de Verenigde Staten is wel ervaring opgedaan met verplichte spreiding. Leerlingen werden daar met bussen vervoerd naar scholen buiten de gesegregeerde wijk. Op die manier werd getracht om kinderen die opgroeien in een mono-etnische omgeving, toch onderwijs te geven in een context die een afspiegeling vormt van de samenleving. De ervaringen met 'bussing' in de Verenigde Staten zijn echter niet positief. Rutten (2004) wijst op het vluchtgedrag dat optreedt, vooral bij de witte middenklasseouders. Een van die vluchtroutes wordt gevormd door het alternatief van het private onderwijs.

Ook het SCP heeft niet veel verwachtingen van een onderwijsspreidingsbeleid (SCP 2003). Het bureau stelt dat er aan maatregelen voor spreiding van leerlingen nogal wat nadelen kleven. De maatregelen zijn allereerst politiek vaak niet haalbaar, onder meer vanwege het leerstuk van de vrijheid van onderwijs. Ten tweede zijn de maatregelen voor zover wél haalbaar vaak praktisch niet goed uitvoerbaar of buitengewoon kostbaar. Ten derde zijn de maatregelen stigmatiserend voor de categorie leerlingen die wordt gespreid. Ten slotte zijn de sturingsmogelijkheden voor het lokaal bestuur beperkt, omdat verregaande maatregelen al gauw op (grond)wettelijke grenzen stuiten.

3.5.3 Algemeen onderwijsbeleid als alternatief

Het SCP trekt de conclusie dat het voor de onderwijskansen van allochtonen beter is blijvend aandacht te hebben voor algemeen kwaliteitsbeleid op (zwarte) scholen. Belangrijk daarin is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid is zeker niet onomstreden. Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken naar gedaan en die leiden niet tot zeer hoopgevende uitkomsten. Een van de meest omvattende onderzoeken was van de Algemene Rekenkamer (2001). Deze kwam tot de conclusie dat waar informatie een beeld geeft van de resultaten van dit beleid 'er geen blijvende resultaten zijn geboekt' (p. 87). Eerdere onderzoeken hadden tot soortgelijke conclusies geleid. Een andere manier van omgaan met concentratie in het onderwijs wordt genoemd door Karsten et al. (2003: 18-19). Hij stelt dat, indien het niet mogelijk is om leerlingen door middel van gedwongen spreiding met elkaar in contact te brengen, scholen en gemeenten zouden moeten trachten om tijdens en buiten schooltijd meer uitwisseling en onderlinge contacten te organiseren.

3.6 Conclusie

In de afgelopen paragrafen hebben we vier vooronderstellingen verkend op basis van de literatuur. Deze verkenning heeft op sommige punten tot bescheiden steun geleid voor de vooronderstellingen, maar heeft ze op meerdere punten tegengesproken. De eerste hypothese, dat spreidingsbeleid de sociaal-economische positie van etnische minderheden ten goede zou komen, wordt niet gesteund door de literatuur. De tweede hypothese, dat spreidingsbeleid de sociaal-culturele integratie van etnische minderheden verbetert, vindt meer weerklank. Er zijn weinig aanwijzingen gevonden van effectief beleid, maar er zijn wel buurteffecten gevonden op sociaal-cultureel vlak. Dit geldt met name voor de sociale contacten van bewoners van concentratiewijken. De derde hypothese luidde dat spreidingsbeleid mogelijk en realistisch is en de vierde was dat het doeltreffend is. Ook op dit punt biedt de wetenschap weinig steun voor onze hypothesen. De conclusie die we daaruit trekken is dat concentratie van minderheden inderdaad negatieve effecten heeft op de sociaal-culturele integratie, maar dat er geen voorbeelden zijn van geslaagd beleid op dit punt.

In het vervolg van deze bijlage verleggen we de blik van de literatuur naar die gevalstudies. Het zijn vooral impressies van drie gemeentelijke praktijken.

De bevindingen zijn zeker niet per se te generaliseren. Ze bieden vooral een inkijkje in de gemeentelijke werkelijkheid.

4 Spreiding in het basisonderwijs: Amersfoort

4.1 Aanleiding beleid

Kinderen die leven in een multiculturele samenleving, zouden ook in het onderwijs moeten kennismaken met culturele verscheidenheid. Daarnaast zijn de meeste zwarte scholen achterstandscholen en die moeten we voorkomen waar dat kan. Dit zijn twee belangrijke overwegingen die zijn terug te vinden in de recente kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Blok en de brief van minister Van der Hoeven over Onderwijs, Integratie en Burgerschap (OCW 2004). In deze brief signaleert de minister van OCW concentratie in het onderwijs en zet zij plannen uiteen voor mogelijke spreidingsmaatregelen. Hierin zijn de gemeenten samen met scholen de uitvoerende instanties. Hoewel er in Nederland weinig ervaring is met spreiding in het onderwijs, zijn er wel enkele gevallen aan te wijzen waarin gemeenten het geprobeerd hebben. In Gouda en Tiel zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de spreiding van allochtone kinderen over meerdere scholen binnen de gemeente. In Amersfoort is onlangs een project afgerond waarin de gemeente zich ten doel stelde concentratie in het onderwijs door middel van spreiding te bestrijden. Dit project geeft een veelzijdige weergave van wat er in de praktijk terecht kan komen van spreidingsbeleid.

4.2 Stand van zaken

Volgens het rapport van de Stichting Onderwijs Voorrang Eemland telt de Amersfoortse bevolking 16 procent allochtonen (SOVEE 2001). Het merendeel van de scholen is overwegend wit, er zijn enkele scholen die overwegend zwart zijn en er zijn scholen die zwart lijken te worden. Daarmee verschilt Amersfoort in een belangrijk aspect van een stad als Amsterdam, waar spreiding in het onderwijs ook op de agenda is gezet. De gedachtegang van het project was dat de school een (etnische) afspiegeling van de wijk moet zijn.

In Amsterdam heeft spreiden binnen bepaalde wijken veelal geen zin meer, omdat de meeste wijkbewoners allochtoon zijn. De school is in dat geval wel een juiste afspiegeling van de wijknorm. In Amersfoort kan er nog gespreid worden vanwege de – in vergelijking met Amsterdam – lage percentages allochtonen.

In 1999 heeft de Amersfoortse raadscommissie voor onderwijs een project laten starten dat de toenemende etnische concentratie in het basisonderwijs een halt zou toeroepen. De aanleiding was dat etnische concentratie voor individuele raadsleden, betrokken bij het onderwijs, een belangrijk item was en dat zij hierop gerichte actie wilden zien. De gemeente stelde een externe intermediair aan die als taak meekreeg afspraken te bewerkstelligen tussen schoolbesturen, schooldirecties en de gemeente over de opname van leerlingen. Het idee hierbij was dat de

etnische samenstelling van de basisschool een afspiegeling dient te zijn van de samenstelling van de wijk. Het ging er dus niet alleen om de groei van zwarte scholen te beperken, maar ook witte scholen konden volgens die redenering als onwenselijk worden beschouwd.

4.3 Beleid

In eerste instantie moest worden uitgezocht wat de wijknorm en de schoolgemiddelden waren in Amersfoort wat betreft de etnische samenstelling. Zo moest onder andere een beeld worden verkregen van hoeveel allochtone en autochtone kinderen er op school zaten en hoeveel er waren aangemeld. Deze informatievergaring bleek volgens een SOVEE-rapport een moeizaam en arbeidsintensief proces. Uiteindelijk werden de cijfers verzameld en op basis daarvan kon men beginnen met het vormgeven en uitvoeren van een spreidingsbeleid. In de wijken Soesterkwartier, Liendert/Rustenburg en Vathorst werd een pilot opgezet, die als voorbeeld zou dienen voor de rest van Amersfoort. Dit heeft uiteindelijk tot verschillende maatregelen geleid. De maatregelen die het meest direct met spreiding te maken hadden waren:

- het differentiëren van wachtlijsten voor de toelating zodanig dat er plaatsen gereserveerd worden voor allochtone kinderen;
- het doorverwijzen van kinderen naar andere scholen binnen de wijk als de wijknorm wordt overschreden;
- het geven van voorlichting aan allochtone ouders over schoolkeuze, waarbij wordt gewezen op de doelstellingen van spreiding.

Het scharnierpunt van de *Amersfoortse methode* was de datum van 1 augustus in het jaar voorafgaand aan de start van schoolcarrière van de kinderen.

Eén jaar van tevoren werden alle aanmeldingen vergeleken en werd bekeken bij welke scholen de aangemelde populatie leerlingen sterk afweek van de wijknorm. In dat geval konden kinderen eventueel worden doorverwezen naar andere scholen. Van een verplichte doorverwijzing kon overigens geen sprake zijn, hoewel dit op papier wel zo stond opgeschreven. Belangrijk was hier wel dat de ouders hun kinderen ook daadwerkelijk uiterlijk een jaar voor aanvang van het primair onderwijs aanmelden. De ervaring leerde dat niet altijd zo was. Met name de hoger opgeleide autochtone ouders melden hun kinderen gemiddeld genomen vroeg en weloverwogen aan; de lager opgeleide allochtone ouders deden dit in het algemeen later, ook vaak na 1 augustus.

Bovendien hebben zij eerder de neiging hun kind te sturen naar de buurtschool.

Verder wordt door middel van verschillende soorten voorlichting al in een eerder stadium invloed uitgeoefend op de keuze van de ouders. Scholen informeren ouders die hun kind nog moeten aanmelden bijvoorbeeld in gezamenlijke voorlichtingsbijeenkomsten, waarbij op de ouders druk wordt uitgeoefend een keus te maken voor een van de alternatieven. Daarnaast wordt in school-

gidsen een intentieverklaring over spreidingsbeleid opgenomen. Ook wordt de hulp van een consultatiebureau ingeroepen om gezinnen voor te lichten. Belangrijk hierbij is dat hoewel de voorlichting formeel gezien een algemeen karakter heeft, er in de praktijk aanwijzingen zijn dat het specifiek gaat om allochtone ouders. In het kader van de voorlichting zijn bijvoorbeeld bijna uitsluitend voorlichters geworven uit de eigen groep (met name Turkse en Marokkaanse voorlichters).

4.4 Resultaat

De stichting SOVEE, die belast was met het intermediairschap, heeft in een rapport van het project beschreven wat de wijknormen waren, hoeveel scholen daarvan afweken, wat de belemmeringen zijn geweest om tot beleid te komen en wat de verwachtingen per wijk waren.

De doelstelling om scholen de wijknorm te laten halen, is niet gerealiseerd. In de pilotwijken zijn er dan wel regels gemaakt, maar tot een verandering in de samenstelling van de scholen heeft het niet geleid.

Toch is het project volgens betrokkenen niet voor niets geweest. Wat er aan winst behaald is, is het uitwisselen van gegevens. De gegevens zelf zijn nuttig voor monitoring, maar vooral het uitwisselen zelf betekende meer communicatie tussen scholen van verschillende signaturen die hun gemeenschappelijk belang gingen inzien. Het project is na verlenging definitief beëindigd. De gemeente verwacht nu van de schoolbesturen dat zij in hun beleid rekening gaan houden met spreiding. Daarover hebben zij nog overleg. Dat zou dan wel moeten gebeuren op basis van de resultaten van het project dat, zoals gezegd, niet heeft laten zien dat deze methodiek werkt.

4.5 Meewerkende factoren

Een wijknorm stellen leunt op de gedachte dat kinderen die in de wijk wonen daar ook naar school gaan en niet ergens anders les krijgen. Mocht dat wel zo zijn, dan heeft het weinig zin om te spreiden, omdat de wijknorm geen beeld geeft van de samenstelling van de schoolklas. Dit bezwaar is door onderzoekers in de media geuit op plannen van gemeenten om een postcodebeleid in te voeren. Van deze vooronderstelling dat kinderen binnen hun woonwijk naar school gaan, wordt in Amersfoort gezegd dat dit redelijk overeenkomt met de situatie in een aantal wijken, zo vertelt een geïnterviewde schooldirecteur (zie ook Van Hoeij 2001).

De wil om te spreiden was in Amersfoort aanwezig. De vanuit de gemeente geuite zorg over concentratieverschijnselen binnen de schoolmuren vond gehoor bij de partners in het onderwijs. Directeuren hebben in een aantal wijken deelgenomen aan regulier overleg dat hiervoor in het leven is geroepen. In de gemeente zelf werden de benodigde cijfers beschikbaar gesteld door de dienst Onderzoek en Statistiek en door de dienst Welzijn, Sociale Zekerheid en Onderwijs.

Daarnaast is het consultatiebureau bereid geweest om ouders op de hoogte te stellen van het beleid.

Goede communicatielijnen zijn heel belangrijk geweest om het project van de grond te krijgen, dat wordt door betrokkenen bevestigd. De selectie van de pilotwijken is er mede op basis van de goede contacten gekomen. Juist omdat dit een experiment is geweest zonder juridisch kader, was de goodwill in deze wijken van groot belang om tot afspraken te kunnen komen. Goede contacten zijn voor het ontstaan van een convenant tussen een openbare, rooms-katholieke en protestants-christelijke school belangrijk gebleken.

4.6 Tegenwerkende factoren

Naast de meewerkende factoren waren er echter ook een aantal tegenwerkende factoren. Ten eerste is uit de rapporten van het project op te maken en blijkt uit onze interviews dat het verzamelen en actueel houden van informatie een traag en moeizaam proces is geweest. Veel van de informatie over de etnische achtergrond van de leerlingen moest komen van de scholen zelf, die andere prioriteiten aan de dag legden.

Ten tweede brengt de methode van spreiding via de toelating van nieuwe leerlingen automatisch met zich mee dat een verandering in de samenstelling van scholen maar langzaam op gang komt. En van een vierjarig project dat nu is afgesloten, zouden de verwachtingen ook niet te hoog moeten zijn. Direct resultaat verkrijgt je als leerlingen direct naar een andere school zouden worden overgeplaatst. Dat brengt ons bij het derde bezwaar.

De gemeente heeft geen wettelijke instrumenten om scholen te dwingen leerlingen toe te laten of te weigeren en ook niet om ouders te dwingen hun kind naar een bepaalde school te laten gaan. Als ouders een eventuele weigering van de school aanvechten omdat die op basis van het spreidingsbeleid is gemaakt, dan zouden ze de zaak winnen. Amersfoort heeft verder ook geen invloed op het wachtlijstenbeleid van de scholen. Een mogelijk machtsmiddel van de gemeente over de scholen is de huisvesting van scholen. Over de plaatsing van (school)gebouwen heeft Amersfoort wel wat te zeggen. De gemeente zegt dit middel niet gebruikt te hebben.

Amersfoort heeft verder ook geen zeggenschap over de etnische spreiding over twee vestigingen van dezelfde school. De protestants-christelijke school de Windroos is een gemengde school met 31 procent 1.9-leerlingen met twee vestigingen: de ene in de wijk Soesterkwartier en de andere in de aangrenzende wijk Liendert. De school wilde aanvankelijk de leerlingen van beide vestigingen met elkaar mengen, maar daartegen kwam veel verzet van de ouders van de witte vestiging. Nu lijkt het zo te zijn dat het bestuur de vestiging in Liendert laat 'verzwarten'. In dit geval bleek dus de stem van de ouders doorslaggevend te zijn in de beleidskeuze van de school.

Ten slotte is het keuzegedrag van de ouders zelf een tegenwerkende factor. Complicatie bij spreiding op basis van vroege aanmeldingen is dat de meeste autochtone ouders ruim op tijd zijn met het aanmelden van hun kind en allochtone ouders vaak pas erg laat. Dit maakt een spreidings-systeem die is gebaseerd op één inschrijvingsmoment (een jaar voor dato) enigszins kwetsbaar, omdat het geen evenwichtig beeld schetst van de feitelijke inschrijvingen per school. Bovendien oriënteren autochtone ouders zich doorgaans breder en diepgravender op de schoolkeuze voor hun kind, hetgeen nogal eens leidt tot keuzen voor scholen die niet heel dichtbij liggen. Allochtone ouders besteden gemiddeld minder tijd aan deze zoektocht en daardoor komen hun kinderen sneller terecht op de dichtstbijzijnde school. Bij een zekere ruimtelijke concentratie van allochtonen ontstaat daardoor al gauw ook concentratie op school.

5 Spreiding op de woningmarkt: Rotterdam

5.1 Aanleiding beleid

De gemeente Rotterdam kwam eind 2003 prominent in het nieuws naar aanleiding van de publicatie van haar nota *Rotterdam zet door*. Volgens de gemeente zijn er concentraties van sociaal-economisch kansarmen, opeenstapelingen van onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit in bepaalde buurten, groeiende gevoelens van onvrede bij de bevolking en een mogelijke neerwaartse spiraal voor de stad als geheel door selectieve migratie. De Rotterdamse politici hebben deze problematiek vervolgens stevig op de lokale, regionale en nationale agenda gezet, onder meer door nota's uit te brengen met de waarschuwing dat het zo niet verder kan.

5.2 Stand van zaken

De problematiek die Rotterdam aan de kaak stelt, is niet van vandaag, maar kent een langere geschiedenis. De aanleiding om aan de bel te trekken was dus veel meer vanuit de politiek ingegeven dan door beleidsevaluatie. De stand van zaken is volgens de gemeente dat:

- de Rotterdamse opvang en begeleiding van sociaal-economisch kansarme inwoners en van groepen overlastgevendens zijn grenzen heeft bereikt;
- er een blijvend grote instroom van deze groepen is;
- de stad jonger, allochtoner en armer wordt;
- er sprake is van selectieve migratie: midden- en hogere inkomensgroepen en huishoudens met kinderen trekken weg uit de stad (vooral autochtonen);
- er te weinig banen zijn en er een stijgende druk is op zorgvoorzieningen.

Wat Rotterdam verder speciaal maakt, is dat er weinig zicht lijkt te zijn op wie er feitelijk in de woningen zitten, door illegale verhuur, door een vervuild Gemeentelijk Basis Archief en door het relatief grote percentage particuliere verhuurders. Verder is niet alleen de stad relatief arm, maar zijn de grens-gemeenten over het geheel genomen ook niet te vergelijken met grensgemeenten van de andere grote steden qua welvaart.¹⁰

Rotterdam heeft er vanwege de hierboven geschetste problemen meermaals bij de Rijksoverheid op aangedrongen beleidsruimte te creëren, waaronder de mogelijkheid om (toekomstige) bewoners te spreiden. Daarbij zijn twee niveaus te onderscheiden, binnenstedelijk en regionaal.

10. Den Haag en Amsterdam hebben bijvoorbeeld rijkere voorsteden, zoals Zoetermeer en Amstelveen.

Rotterdam heeft voor beide niveaus een beleidsagenda opgesteld. Voor regionale spreiding is er de discussienotitie *Elk zijn deel*, waarin de stadsregio Rotterdam uiteenzet dat er een onevenwichtige spreiding te signaleren is over de stad en de omliggende gemeenten als het gaat om (alloch-tone) kansarmen. Deze notitie heeft inmiddels geleid tot vrijwillige afspraken tussen de grensgemeenten en de stad, waarbij gestreefd wordt naar een evenwichtigere verdeling van de woonvoorraad en bevolkingsopbouw. Voor de binnenstedelijke problematiek heeft Rotterdam in december 2003 het actieprogramma *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans* uitgebracht, waarin wordt uitgelegd dat de demografische en sociale ontwikkelingen de leefbaarheid in bepaalde wijken bedreigen. In de nota wordt het kabinet opgeroepen om het Rotterdamse probleem te erkennen en Rotterdam tegemoet te komen in het rijksbeleid.

5.3 Beleid

De Rotterdamse beleidsvoornemens staan uitgewerkt in de nota's 'Elk zijn deel' en 'Rotterdam zet door'. De doelstellingen komen neer op:

1. het vasthouden van kansrijke bewoners in wijken die dreigen te verkleuren, zoals in Rotterdam Noord;
2. het verminderen van de instroom van kansarme nieuwkomers (alloch-tonen) in probleemwijken en in de stad als geheel;
3. het spreiden van kansarme nieuwkomers over stad en regio. Dat betekent dat de nieuwkomers zich niet alleen zouden moeten verspreiden over Rotterdam, maar zich ook zouden moeten vestigen in andere steden in de regio.

Om die doelstellingen te bereiken heeft Rotterdam de volgende instrumenten voor ogen:

- a 'Bevorderen van de integratie' en 'inkomen uit werk' als woonruimtecriteria opnemen als het Rijk dat toestaat. Deze criteria zouden het mogelijk moeten maken om met name kansarmen uit Rotterdam en haar probleemwijken teweren. Woningcorporaties zouden dan van woningzoekenden kunnen vragen te bewijzen dat zij een (vaste) baan hebben. Hoe precies het 'bevorderen van de integratie' als criterium zal werken, is op moment van schrijven onduidelijk.
- b Bevorderen van huisvestingsmogelijkheden voor kansrijken. Dit kan door het bevorderen van eigen woningbezit, middels de verkoop van huur-woningen en de bouw van nieuwbouw. Tevens kan dit door aanpassing van de toewijzingsregels, opdat kansrijken vaker in aanmerking komen voor een woning. Het aantrekkelijk maken van de woningen voor kansrijke starters kan ten slotte plaatsvinden door gerichte marketing en een starterslening. Via zo'n financieel aantrekkelijke lening voor een huis zijn pas afgestudeerden te bereiken.

- c Differentiatie en kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad via herstructurering verhogen. Wijken met alleen maar goedkope huurwoningen zouden moeten plaatsmaken voor meer gemengde wijken waarin duurdere woningen staan. Sloop van goedkope huurwoningen en de bouw van ongeveer drieduizend duurdere huizen per jaar moet dit bewerkstelligen.
- d 'Beschikken over adequate huisvesting' als gezinsvormingscriterium laten introduceren door Rijksoverheid. Deze eis zou ervoor moeten zorgen dat het voor kansarmen moeilijker wordt om hun partner uit het buitenland over te brengen.
- e Gemeenten in de stadsregio voor een bepaalde periode vrijstellen van de taakstelling huisvesting statushouders (asielgerechtigden). Elke Nederlandse gemeente heeft een taakstelling om een bepaalde hoeveelheid statushouders op te nemen. Een vrijstelling van deze taakstelling voor de Rotterdamse regio zou betekenen dat deze statushouders elders gehuisvest moeten worden.
- f Asielgerechtigden tijdens inburgeringsperiode verbieden te verhuizen naar een andere gemeente. Asielgerechtigden kiezen er vaak voor om na aanvankelijke verplichte vestiging in het land te verhuizen naar Rotterdam of een van de andere grote steden. Door dit te verbieden, wordt voorkomen dat de grote steden bovenop hun taakstelling nog eens een aantal asielgerechtigden uit andere gemeenten opnemen.
- g Positieve ballotage bij woningtoewijzing in probleemwijken. Het gaat hier om extra toelatingseisen voor probleemwijken en complexen, zoals een minimumleeftijd of criteria als 'inkomen uit werk'. In complexen zijn al extra maatregelen mogelijk, in wijken nog niet.
- h De woningmarkt regionaal maken. Nu is de markt voor huurwoningen nog versplinterd. Door vrijkomende woningen in de hele regio aan te bieden in plaats van alleen in een enkele gemeente, wordt de markt verbreed. Kansarmen in de grote stad en kansrijken in de aangrenzende gemeenten krijgen dan meer mogelijkheden zich elders te vestigen. Een ander plan is om een regionaal koop-, bouw- en sloopsce­nario op te stellen (RKBS). Regionale coördinatie over waar woningen gesloopt en gebouwd moeten worden, kan een evenwichtiger woningaanbod over de regio bevorderen.

De gemeente heeft de beleidsvoornemens in de zomer van 2004 uitgewerkt, samen met alle partners die hierbij betrokken zijn. De woningcorporaties hebben overleg gepleegd met de gemeente over de stedelijke en de regionale plannen zoals die met betrekking tot de toewijzingscriteria, een regionale woonkrant en de herstructurering. Herstructureren is het opnieuw inrichten van (delen van) wijken door sloop en bouw. In de praktijk komt het er vaak op neer dat goedkope huurwoningen voor een deel vervangen worden door en voor een deel plaatsmaken voor duurdere koopwoningen. Woningcorporaties zijn al begonnen met het uitvoeren van maatregelen die hierboven staan. In Rotterdam Zuidwest zijn er bijvoorbeeld grote nieuwbouwcomplexen gebouwd.

5.4 Resultaten

Gezien het feit dat we in Rotterdam te maken hebben met beleid dat nog uit-gevoerd moet worden, valt er over de resultaten nog niets te zeggen. Duidelijk is wel dat Rotterdam wat betreft de regionale spreiding afhankelijk is van de medewerking van de regiogemeenten. Wat betreft de binnengemeentelijke spreiding is Rotterdam bovendien afhankelijk van regelverandering op nationaal niveau.

5.5 Meewerkende factoren

Het kabinet heeft gereageerd op de notitie 'Rotterdam zet door' in een brief aan het college van B&W van Rotterdam van 23 april 2004 en heeft een paar belangrijke toezeggingen gedaan (Ministerie van BZK 2004). Ten eerste wordt nagedacht over een Verzamel- en Uitzonderingswet. Deze wet moet het mogelijk maken om in bijzondere gevallen af te wijken van de Huisvestingswet:

1. om voor kansarme woningzoekenden van buiten de regio de toelating tot de woningmarkt verder te reguleren door het stellen van inkomens-eisen en
2. om ten aanzien van de particuliere sector dezelfde vormen van positieve ballotage toe te passen als die welke in de sociale sector worden toegepast. Dat betekent dat de gemeente particuliere verhuurders dezelfde toewijzings-criteria kan opleggen als woningcorporaties hanteren bij hun sociale huurbouw.

Ten aanzien van het criterium 'inkomen uit werk' stelt het Rijk een alternatief voor, namelijk door de inkomenseisen te segmenteren voor een nauwkeuriger verdeling en voorrang te verlenen aan binnenstedelijke verhuizers. Nu wordt er geen onderscheid gemaakt naar woningen beneden en woningen boven een bepaalde inkomensgrens. Door hier wel onderscheid naar te maken en deze woningvoorraad verder onder te verdelen in categorieën, is meer controle mogelijk over de plaatsing van de woningzoekenden. In feite betekent dat het opzoeken van de marges van de (Grond)wet. Het 'bevorderen van de integratie' als woonruimtecriterium, zoals geformuleerd onder doelstelling a hierboven, verwijst het Rijk overigens naar de prullenmand. Verder geeft de overheid aan in de regionale herstructurering pas te willen interveniëren als Rotterdam er zelf niet uitkomt; wijst zij het verzoek van de hand om geen statushouders meer op te nemen; verwerpt zij daarnaast het voorstel om asielzoekers het recht te ontnemen naar een andere gemeente te verhuizen. Ten slotte verleent het Rijk huiseigenaren (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties) een zekere vrijheid om bij woningtoewijzing eisen te stellen met als doel het bevorderen van de leefbaarheid. Waar de Huisvestingswet die vrijheid niet biedt, is deze op complexniveau dus wel aanwezig.

Deze praktijk op complexniveau wordt inmiddels ook uitgevoerd. In het wooncomplex de Peperklip (gerealiseerd in 1982, 549 woningen) wordt bijvoorbeeld het leefstijlcriterium toegepast bij het toewijzen van vrijgekomen woningen. Er wordt daar rekening gehouden met de leefstijl in een gesprek met de toekomstige bewoner, en als die niet past in de wijk, vertelt woningcorporatie Vestia dat er binnenkort wel een meer passende woning vrijkomt. De bewoner wordt hiertoe bewogen door zachte dwang. Vestia kan die toezegging doen door woningen in bulkaantallen aan te bieden. De eerste veertig woningen zijn nog steeds voor de eerste veertig bewoners, maar niet noodzakelijk op volgorde van woonduur. Net als bij de zachte dwang in de Amersfoortse onderwijsvoorlichting betreft het hier een praktijk aan de buitenrand van de wet. De woninggerechtigde heeft wettelijk gezien recht op de eerst vrijkomende woning, maar wordt dus beïnvloed om van dit recht geen gebruik te maken, maar op een andere woning te wachten.

Samenvattend kunnen we stellen dat er weinig factoren lijken te zijn die de pogingen van Rotterdam om tot een spreiding te komen bespoedigen. Je zou kunnen zeggen dat er sprake is van een gemeenschappelijke erkenning van ruimtelijk geconcentreerde problematiek in buurt en regio. Concentratie van kansarmen ziet men als een probleem waar wat aan gedaan moet worden. Maar dat belooft natuurlijk nog niet dat de partners een succesvolle samenwerking in het vooruitzicht hebben.

Naast de hierboven genoemde locatiegebonden factoren is er een algemener verschijnsel dat ervoor kan zorgen dat omstreden beleid toch gevoerd kan worden. Als onderzoek geen uitsluitsel kan geven over de doeltreffendheid van beleid, kan de politieke wil de doorslag geven om het toch te doen. Als er bewijs ontbreekt dat het beleid niet werkt, kan dat beleid juridisch gezien toch gevoerd blijven worden. Met betrekking tot het ruimtelijke spreidingsvraagstuk in Rotterdam lijkt dat het geval te zijn. Spreidingsbeleid is er immers nauwelijks echt gevoerd en een doorslaggevend bewijs dat dat beleid werkt, is er daardoor niet.

5.6 Tegenwerkende factoren

Verschillende wetten staan de Rotterdamse spreidingsplannen in de weg. De Huisvestingswet, die overigens herzien gaat worden, is daar een belangrijk voorbeeld van. In deze wet zijn de kaders vastgelegd waarin toewijzings- en passendheidscriteria mogen worden vastgesteld. Vrije vestiging, dus ook voor allochtonen, is een van de basisprincipes van de wet.

“De Huisvestingswet heeft de vrije vestiging als uitgangspunt. Het recht van vrije vestiging is vastgelegd in het Europese recht, dat nogal stringente voorwaarden stelt aan het beperken van dat recht. In essentie stelt het Europese recht dat de vrijheid van vestiging (en, als complement daarvan, het recht om een onroerende zaak te kunnen verwerven) alleen beperkt kan worden op grond van dwingende redenen van algemeen belang, zoals ruimtelijke ordeningsbepalingen, en

alleen op basis van objectieve, stabiele en openbare criteria. Verder mogen maatregelen niet discriminerend zijn en moeten deze proportioneel zijn” (VROM 2003: 28).

Daarnaast verplicht EU-wetgeving Nederland om statushouders onder gelijke voorwaarden als reguliere ingezetenen toegang tot huisvesting te bieden (richtlijn Europese minimumnormen opvang asielzoekers). Rotterdam kan dus asielzoekers tijdens de inburgeringsfase niet verplichten te blijven wonen binnen de gemeentelijke grenzen. De Algemene wet gelijke behandeling ten slotte is ook van toepassing, sinds in 1997 de Commissie Gelijke Behandeling uitspraak deed over een zaak waarin een woningcorporatie op basis van etniciteit een woningzoekende zou hebben geweigerd.

Voor de indirecte spreidingsalternatieven die er wel zijn, zoals de herstructurering, is veel geld nodig. Als hiervoor een regionaal budget zou worden vrijgemaakt, is de vraag bij welke gemeenten de financiering vandaan moet komen. De betrokken gemeenten zullen hiervoor geld moeten verzamelen, maar in een tijd waarin er juist rijksbreed bezuinigd gaat worden is het de vraag of er voldoende vrijgemaakt kan worden. Vergeleken met de regio Haaglanden is de Rotterdamse regio betrekkelijk arm. Dat geldt niet alleen voor de stad zelf, maar ook voor de aangrenzende gemeenten (bijvoorbeeld Schiedam en Capelle). Dat maakt het extra moeilijk om een kostbaar Regionaal Koop- Bouw- en Sloopsceario op te zetten.

Het gebrek aan regionale coördinatie zorgt ervoor dat door individuele belangen een gemeenschappelijk beleid moeilijk tot stand te brengen is. De gemeenten in de regio hebben elk hun eigen sloop- en bouwplannen. Een buurt die een aangrenzende gemeente voor de sloop heeft aangewezen, zou in Rotterdam als kwalitatief redelijk kunnen worden beschouwd en zou blijven staan. Dat de woningcorporaties in de Rotterdamse regio vooral lokale corporaties zijn, zou het overstijgen van deze deelbelangen nog verder in de weg staan. Beleid is bovendien al vaak uitgezet en bestaand beleid heeft de neiging om te worden voortgezet. Veranderingen in de woonvoorraad zijn dus niet makkelijk te realiseren. Er zijn wel afspraken tussen gemeenten, maar dat is iets wat zich pas op de lange duur laat zien, ook al omdat er tussentijds plannen voor (dure) nieuwbouw in de randgemeenten lagen en omdat Rotterdam zelf ook huizen voor lage prijzen bouwde.

De werking van de markt voor sociale huurwoningen vormt een volgend obstakel voor het gericht spreiden van mensen. Allereerst is er geen regionale markt, maar zijn er lokale markten. Rotterdam heeft geen regionale woningaanbodkrant of iets dergelijks. Spijkenisse en andere gemeenten hebben nu nog hun eigen woonkrantjes. Als de vraag naar dure eengezinswoningen binnen Rotterdam inzakt, terwijl die woningen wel gebouwd worden in de traditie van bouwen op basis van aanbod, dan komen die mensen toch niet. Er wordt gebouwd voor de mensen die men daar

wil hebben, niet voor de mensen die daar willen wonen. Dan nog is het maar afwachten of de mensen die men beoogt te bereiken zich daar ook zullen vestigen. Daarnaast hebben kansarme allochtonen weinig aan de wettelijk geregelde vrijheid van vestiging als verhuizen erop neerkomt dat ze na jaren wachten van de ene in de andere slechte buurt belanden. Rotterdam bouwt op zijn hoogst drieduizend woningen per jaar. Er zullen dus vele jaren overheen gaan voordat er via de woningbouw zichtbare resultaten in de differentiatie van de wijken zullen zijn.

6 Spreiding in de sport: Amsterdam

6.1 Aanleiding

Sport is een relatief autonoom maatschappelijk veld, waarin mensen elkaar in hun vrije tijd treffen en waar de overheid dus betrekkelijk weinig over te zeggen heeft. Maar de overheid heeft al tientallen jaren minderhedenbeleid in de sport gevoerd. Dat beleid heeft als doel allochtonen aan het sporten te krijgen door op hen gerichte sportstimulering en door ondersteuning van allochtone initiatieven om hun eigen verenigingen op te richten. De vraag is nu wat de overheid hiermee heeft willen bereiken. Een idee hierover krijgen we op grond van de vorig jaar verschenen Amsterdamse integratienota:

“Sportbeoefening in georganiseerd verband impliceert het rekening houden met anderen en zich schikken naar (spel)regels. Deze waarden dragen bij aan het gemeenschaps- en verantwoordelijkheidsgevoel van mensen en hiermee aan de bevordering van integratie (...). Structurele deelname aan sport in een vaste groep geeft mogelijkheden voor sociale relaties en vriendschappelijke contacten” (Gemeente Amsterdam 2003b: 38).

Overeenkomstig deze definitie is sport dus een middel tot maatschappelijke integratie. Daar past dan ook een beleid bij waarbij juist allochtonen gesteund worden om hun achterstand in sportdeelname in te lopen. In feite probeert de overheid op deze manier allochtonen te stimuleren tot sporten.

De laatste jaren is er echter een kentering gekomen in het beleid. Minderheden in de sport kunnen niet als vroeger rekenen op speciale bijstand in hun sport-activiteiten.¹¹ Een politieke omslag heeft er namelijk voor gezorgd dat allochtone initiatieven niet meer de steun van weleer krijgen, gericht op het oprichten en instandhouden van verenigingen met een etnische signatuur. De weg die de overheid nu is ingeslagen, betekent dus in feite het einde van gerichte ondersteuning van initiatieven die met etnische concentratie gepaard gaan. In dit hoofdstuk bekijken we hoe deze ontwikkelingen zich in Amsterdam hebben afgespeeld.

6.2 Stand van zaken

De Amsterdamse jeugd bestaat voor meer dan de helft uit allochtonen. Wat vroeger minderheidsbeleid was, is nu de facto meerderheidsbeleid. Wat in Amsterdam speelt, maar ook in de rest van het land, is dat er grote etnische verschillen in de sport bestaan qua sportbeoefening, verenigingsdeelname en vrijwilligerswerk. Amsterdamse allochtonen sporten bovendien veel minder dan

11. Duyvendak et al. (1998) stellen dat in de jaren tachtig sprake was van een tweesporenbeleid: samen sporten en apart sporten werd ondersteund. Sinds de jaren negentig wordt doelgroepenbeleid steeds minder ondersteund, waarbij ze opmerken dat gemeenten dit toch al eerder opgaven dan het Rijk voor ogen had.

autochtone Amsterdammers, zo blijkt uit de Amsterdamse Sportmonitor (2003c: 5).¹² Verder spreken verenigingen van een te geringe allochtone deelname aan het verenigingsleven en aan het vrijwilligerswerk. Zo blijkt uit beleidsstukken dat de allochtone jeugd volgens de gemeente te weinig betrokken is bij de Amsterdamse sportverenigingen. Verder zegt de gemeente in het Beleidsplan Verenigingssport (2003d) dat verenigingen met allochtone leden problemen hebben hun leden te betrekken bij vrijwilligerswerk en dat "allochtone clubs over het algemeen een instabiele indruk maken" en "bovengemiddeld ter ziele gaan" (Amsterdam 2003d: 21). De hier genoemde ontwikkelingen geven het beeld van een stad met veel allochtonen die relatief weinig aan sport doen en waar allochtone verenigingen het niet makkelijk hebben zichzelf in stand te houden. De betekenis van het Amsterdamse beleid moet in het licht van deze omstandigheden bekeken worden.

6.3 Beleid

Het grootste deel van het sport- en recreatiebeleid is gedecentraliseerd over de stadsdelen. De hoofdlijnen en een deel van de budgetten zijn nog centraal gebleven, zoals sportaccommodaties en sportstimulering. De voor spreiding relevante beleidslijnen betreffen het sportbuurtwerk en de verenigingssport. In tegenstelling tot de algemene trend van bezuinigingen op de overheidsuitgaven, komen er in Amsterdam extra middelen voor het sportbeleid. Een eerste doelstelling is de kansarme jeugd aan het sporten te krijgen. Deze jeugd bestaat grotendeels uit allochtone kinderen. Een tweede doelstelling is om de allochtone jeugd meer bij sportverenigingen te betrekken. Het huidige beleid bevat de volgende instrumenten.

1. De stadspas. Kinderen van Amsterdamse minima krijgen met deze pas honderd euro korting op verenigingscontributie.
2. Het sportbuurtwerk. Dit buurtwerk valt onder de bevoegdheid van de stadsdelen. Met allerlei sportactiviteiten proberen speciale sportbuurtwerkers een zo breed mogelijk publiek voor sport te interesseren. Deze activiteiten vinden plaats in de buurt van de deelnemers en vereisen geen lidmaatschap. Het sportbuurtwerk wordt landelijk ondersteund door het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen. In een aantal buurten zijn sportbuurtclubs opgericht.
3. Het sportstimuleringsprogramma 'Jeugdsport in Beweging' (JIPPIE-projecten). In dit tien jaar oude programma vragen scholen met groepen leerlingen die weinig aan sport doen extra sportaanbod aan bij de gemeente, die verenigingstrainers inschakelt om kinderen les te geven in verschillende sporten.
4. De afschaffing van de projecten 'Nieuwe leden' en 'Vrijwilligers'. Deze projecten bestonden sinds de nota *Van Sportstimulering Allochtonen naar een Diversiteitsbeleid* uit 1999 (Amster-

12. De Amsterdamse sportmonitor vertelt dat vooral Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen relatief weinig in verenigingsverband sporten.

dam 2003b) en richtten zich specifiek op het ondersteunen van allochtone verenigingen om zichzelf in stand te houden. Een gemeentelijk consulent hield zich bezig met het begeleiden van leden van allochtone verenigingen om nieuwe leden en vrijwilligers te werven zonder dat hieraan kosten waren verbonden. Sinds kort is afgestapt van het beleid om deze ondersteuning enkel te geven aan allochtone verenigingen en staat het vrij aan alle verenigingen om ondersteuning aan te vragen. Mensen die apart willen sporten, worden door het beleid dus niet meer gestimuleerd.

6.4 Resultaten

Eigenlijk valt van het gevoerde beleid moeilijk te zeggen wat het nu precies voor de etnische samenstelling in de sport heeft gedaan. Volgens de Amsterdamse Sportmonitor (2003) is 11 procent van de sportende Amsterdammers in het bezit van een Stadspas en maakt 28 procent van hen gebruik van de Stadspas om korting te krijgen op sportactiviteiten. In Amsterdam zijn er veel allochtone minima die naar het sportbuurtwerk gaan, maar de doorstroming naar reguliere verenigingen is over het algemeen niet groot. Tegelijkertijd maken maar weinig autochtonen gebruik van het sportbuurtwerk. Het afschaffen van beleid dat er specifiek op gericht is allochtone verenigingen te ondersteunen, heeft als doel ze geen voorrang meer te geven, wat erop neer komt dat ze minder worden ondersteund. Mono-etnische sportverenigingen lijken in aantal niet gestegen. Sommige van oudsher autochtone verenigingen verkleuren, maar sommige allochtone verenigingen waar voorheen alleen leden van één enkele etniciteit kwamen, verkleuren ook in die zin dat er meerdere etniciteiten te vinden zijn, zoals bij de voetbalvereniging *Turkiyemspor*. Of overheidsbeleid hier iets mee te maken heeft, is moeilijk te bepalen vanwege het autonome karakter van het veld en de indirectheid van de maatregelen.

6.5 Meewerkende factoren

Het beleid van Amsterdam heeft een paar maatschappelijke ontwikkelingen mee: de meeste allochtonen sporten al gemengd, zo komt uit onderzoek van Janssens en Van Bottenburg (1999) naar voren. Van het bestrijden van enorme concentraties is dus geen sprake. Een andere steun is de landelijke publieke opinie voor het gemengd sporten en tegen het apart sporten (Duyvendak et al. 1998). De gemiddelde Nederlander vindt gemengd sporten in theorie beter voor de maatschappij dan apart sporten. Echter, dit verandert wanneer de samenstelling van zijn eigen vereniging aan verandering onderhevig is. De politieke factor is een volgende factor die meewerkt, aangezien de politiek heeft ingespeeld op de publieke opinie: er zou gauw een einde moeten komen aan het type minderhedenbeleid dat concentratie niet tegengaat.

6.6 Tegenwerkende factoren

Natuurlijk zijn er ook factoren die de overheid beperkingen oplegt. De eerste is het vrijwillige karakter van sportdeelname. Allochtone kinderen die niet willen meedoen aan stimuleringsprogramma's, kunnen niet gedwongen worden. De drempel om zich bij een vereniging aan te sluiten, blijkt vooralsnog te bestaan. Allochtone verenigingen die willen blijven voortbestaan, mogen hierin niet zomaar belemmerd worden. De meest voor de hand liggende factor is opnieuw de juridische restrictie. De Algemene wet gelijke behandeling is ook hier weer van toepassing, evenals de eerder genoemde internationale verdragen tegen rassendiscriminatie. Janssens en Van Bottenburg stellen dat 'formele regels die individuele vrijheden waarborgen, ook in de sportsector een effectief spreidingsbeleid in de weg staan' (1999: 95). Bovendien stellen zij dat de *Gedragscode ter voorkoming en bestrijding van discriminatie in de sport* duidelijk maakt dat spreiding op etnische gronden niet is toegestaan. Directe spreiding is dus niet toegestaan. Indirecte spreiding echter wel. Om dit beleid te voeren, is de medewerking van verenigingen nodig. Juist in deze sector zijn verenigingen heel autonoom, en autochtone verenigingen die niet willen mengen, kunnen niet worden gedwongen. De gemeente heeft wel machtsmiddelen als subsidie en tariefheffing voor het gebruik van sportvelden, maar blijft te maken hebben met de vrijwilligheid die van sport uitgaat. Gemengd sporten afdwingen kan ook tot gevolg hebben dat de leden gewoonweg niet meer komen en dat de vereniging in zijn bestaan wordt bedreigd. Een maatschappelijke trend, opgemerkt door Duyvendak et al. (1998), is dat mensen weliswaar beweren tegen het idee van apart sporten te zijn, maar in de praktijk het liefst met 'soortgenoten' sporten.

7 Conclusies

In deze bijlage presenteerden we het resultaat van twee studies. Ten eerste voerden we een literatuuronderzoek uit. We bespraken vier belangrijke hypothesen die het beleidsdebat over spreiding hebben gekleurd en confronteerden de legitimiteit van die hypothesen met het beschikbare, wetenschappelijke onderzoek. Ten tweede deden we een casusonderzoek, aan de hand waarvan we hebben laten zien hoe het spreidingsbeleid op lokaal niveau concreet wordt vormgegeven. Achtereenvolgens behandelden we het onderwijsbeleid van de gemeente Amersfoort, het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente Rotterdam en het sportbeleid van de gemeente Amsterdam.

Beginnen we met het casusonderzoek, dan valt op dat de domeinen 'onderwijs', 'huisvesting' en 'sport' elk hun eigen voorwaarden hebben waaronder gespreid mag worden. Ook kennen zij hun eigen dynamiek die spreiding mogelijk of onmogelijk maakt. Vaak zijn bestuurlijke middelen niet voorhanden. Dwang is soms mogelijk, maar lang niet altijd. Bij sportbeoefening staat bijvoorbeeld de vrijwilligheid van deelname centraal. Dit contrasteert echter met het onderwijs, waar van een verplichte jarenlange deelname sprake is. Waar vrijwilligheid in de sport de mogelijkheden voor spreiding beïnvloedt, is in de woonsector de keuzevrijheid voor met name huurders nogal beperkt. Vaak zijn mensen al tevreden als zij aan de beurt zijn voor een nieuw huis en is er nauwelijks sprake van keuzemogelijkheden. Ook moet er in het huisvestings-spreidingsbeleid rekening worden gehouden met inspraak van bewoners.

Indien we het *directe* spreidingsbeleid in de drie genoemde steden recapituleren, dan moet met betrekking tot Rotterdam worden gewezen op het voorstel tot opname van het woningtoewijzingscriterium 'bevorderen van de integratie'. Dat criterium is immers rechtstreeks gericht op het weren van bepaalde alloch-tonen uit deze wijken. Ook het verzoek aan het Rijk om vrijgesteld te worden van de taakstelling huisvesting statushouders is er een. Daarbij gaat het namelijk om het weren van bepaalde allochtonen tot de stad. Ten derde is er het verzoek van Rotterdam aan het Rijk om het 'beschikken over adequate huisvesting' als gezinsvormingcriterium op te nemen. Ook dat verzoek gaat over het direct plaats en weigeren van nieuwkomers. Ten slotte noemen we het plan om asielgerechtigden te verbieden om tijdens hun inburgeringsperiode te verhuizen.

Ook Amersfoort hanteert directe spreidingsmaatregelen. De belangrijkste is het reserveren van bepaalde plekken voor allochtone kinderen op wachtlijsten van scholen. De bedoeling is ervoor te zorgen dat de samenstelling van de school een afspiegeling wordt van de samenstelling van de wijk. Door voorlichting en doorverwijzing dient dit resultaat te worden gerealiseerd.

Met betrekking tot het sportbeleid van Amsterdam kwamen we ten slotte geen directe spreidingsmaatregelen tegen. Sportverenigingen zijn heel autonoom. Verenigingen die niet willen mengen, kunnen niet worden gedwongen. Amsterdam heeft wel machtsmiddelen als subsidie en tariefheffing voor het gebruik van sportvelden. Zo heeft de stad het tweesporenbeleid in de sport afgeschaft. Daardoor viel de specifieke steun voor de oprichting en het voortbestaan van allochtone verenigingen weg en zochten (wellicht) meer allochtone sporters hun heil bij autochtone of gemengde verenigingen, of ze gaven er de brui aan. Desalniettemin blijven gemeenten te maken hebben met de vrijwilligheid die van sport uitgaat.

Vanwege de beperkte mogelijkheden tot het voeren van een direct spreidingsbeleid zijn spreidingsmaatregelen echter van *indirecte* aard. Ze richten zich doorgaans niet op het direct verplaatsen van mensen, naar een andere woning of naar een andere school, maar ze manipuleren de randvoorwaarden waarbinnen mensen hun keuzen maken door het veranderen van subsidiecriteria, het veranderen van het woningbestand in een bepaalde wijk of de inrichting van aanmeldprocedures. Bovendien richt het beleid zich bijna nooit officieel op minderheden of allochtonen als zodanig, maar op min of meer objectieve criteria als inkomen of type uitkering.

Met name Rotterdam timmert aan de weg met betrekking tot het ontwikkelen van indirecte spreidingsinstrumenten. Zo zijn er verschillende maatregelen die erop gericht zijn kansarmen uit probleemwijken te weren. Het toewijzingscriterium 'inkomen uit werk' en additionele criteria als positieve ballotage bij de toelating tot probleemwijken zijn er voorbeelden van. Andere indirecte spreidingsmaatregelen zijn het duurder maken van de woningvoorraad door differentiatie en het aanbieden van meer keuzevrijheid aan kansrijken binnen de stedelijke woonvoorraad. Hierbij wordt steeds op indirecte wijze op etnische herkomst geselecteerd. Het moge echter duidelijk zijn dat het vooral de groep kansarme allochtonen is, die door de geplande regelgeving wordt geraakt. Dit komt overeen met de inzet in Rotterdam. De stelling is daar namelijk: *de kleur is niet het probleem, maar het probleem heeft wel een kleur* (Gemeente Rotterdam 2003).

De uitwerking van de hypothesen in hoofdstuk 3 brachten ons tot verschillende verwachtingen, hetgeen de vraag oproept in hoeverre die sporen met de bevindingen in de drie onderzochte steden.

Een eerste verwachting luidt dat beleidsmatige middelen voor de sociaal-culturele integratie van allochtonen weinig effect hebben. In Amsterdam en elders lijkt concentratie in de sport een spontaan fenomeen, waar je door de ontmoediging van allochtone verenigingen weinig aan verandert. Uit onderzoek blijkt bovendien dat menging op het veld niet tot sociaal-culturele menging buiten het veld leidt. Verder tref je een leegloop van autochtone deelnemers niet alleen aan in bepaalde

sportverenigingen, maar ook in het onderwijs. Wat we in Amersfoort zijn tegengekomen, is dat ouders in opstand kwamen tegen plannen om de overwegend witte school te gaan mengen met een zwarte dependance. Meer menging in relatief witte scholen lijkt ook in Amersfoort maar tot op zekere hoogte plaats te kunnen vinden. Als een bepaalde grens van menging bereikt is, dan ontstaat er spontaan concentratie door de witte vlucht.

Een tweede verwachting luidt dat de (wettelijke) mogelijkheden voor het voeren van een spreidingsbeleid zeer beperkt zijn. Wat we hebben gezien in Rotterdam, is dat spreidingspogingen in het verleden onwettig zijn verklaard en dat het kabinet ook een deel van de huidige plannen als onwettig heeft bestempeld. Om spreiding toch mogelijk te maken, kan de Rijksoverheid haar wetgeving aanpassen. Een verkennend onderzoek naar artikel 23 van de Grondwet waarin de vrijheid van het onderwijs is vastgelegd, is uitgezet bij de Onderwijsraad. De door de regering overgenomen conclusie is dat niet geprobeerd zal worden om dit artikel te gaan wijzigen. Voor de Huisvestingswet zijn er wél wijzigingsplannen. Maar welke maatregelen er ook in opgenomen gaan worden, de overheid heeft zich te houden aan de bestaande, internationale antidiscriminatieverdragen. Tegelijkertijd is duidelijk dat gemeenten in de praktijk de marges van de wet opzoeken. Rotterdam doet dat door de categorie kansarmen, waartoe in de praktijk vooral allochtonen behoren, buiten bepaalde buurten te houden. Amersfoort probeert ouders met zachte dwang te bewegen hun kinderen van bepaalde scholen te weren.

Een derde verwachting is dat concentratiewijken en concentratiescholen geen belemmerende uitwerking hebben op de *sociaal-economische* integratie van minderheden. Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen ruimtelijke concentratie en sociaal-economische integratie van minderheden. Met name de sociaal-geografen Musterd en Ostendorf hebben laten zien dat persoonlijke kenmerken veel belangrijker zijn voor de maatschappelijke kansen van individuen dan de mate van segregatie in hun woonomgeving. De buurt speelt nauwelijks tot geen rol. Andere onderzoekers komen tot gelijklopende bevindingen (zie Dagevos 2004, SCP 2003, en de bijlagen 3 en 4 in dit advies). Ook op het gebied van onderwijsprestaties is er geen sprake van een duidelijk negatief verband tussen sociaal-economische positie en concentratiescholen (zie SCP 2003).

De laatste verwachting luidt dat spreiding geen doeltreffend middel is om concentratie te bestrijden. Voor zover hierover op dit moment een afgewogen oordeel mogelijk is, lijkt dat inderdaad het geval. Zo heeft de Amersfoortse maatregel om een bepaald aantal plekken te reserveren voor allochtone kinderen op wachtlijsten van scholen niet tot zichtbare resultaten geleid. Het autonoom behartigen van het eigenbelang van scholen speelt hier een rol. Aan de ene kant willen scholen hun identiteit niet verliezen. De kinderen die er traditioneel komen, komen er nog steeds. Aan de andere kant willen zwarte scholen ook niet ineens hun groep tot een derde zien krimpen omdat er

zich niet voldoende autochtone kinderen aanmelden voor de voor hen gereserveerde plekken. Ook de Rotterdamse spreidingsplannen op het huisvestingsdomein hebben met hinderpalen te maken, onder meer juridisch en demografisch (zo bestaat Rotterdam voor meer dan de helft uit wijken met meer dan vijftig procent etnische minderheden).

Kortom, er wordt in verschillende sectoren en in verschillende steden geprobeerd om minderheden te verspreiden. Dit gaat vanwege de (inter)nationaalrechtelijke beperkingen vooral met indirecte maatregelen gepaard. Overheden gaan de laatste tijd nadrukkelijk op zoek naar de grenzen van hun mogelijkheden. Dit leidt tot een gedifferentieerde slotconclusie. Het beleid tot nu toe is nauwelijks effectief geweest. Het aangekondigde beleid gaat echter verder, biedt meer handvatten voor spreiding en zou dus effectiever kunnen zijn. Of dit ook zo zal uitpakken, moet de toekomst uitwijzen. Zeker is echter wel dat de genoemde wettelijke bepalingen – met name de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van vestiging en het non-discriminatiebeginsel – het voeren van een spreidingsbeleid op zijn minst moeilijk maken.

Gesprekken met sleutelfiguren

Amersfoort

De heer Kees Barnard, directeur OBS De Wiekslag

De heer R. Caubo, directeur SOVEE

De heer dr. Rienk Janssens (adviseur RMO), vader te Amersfoort

De heer dr. Paul Jungbluth, onderzoeker ITS

Mevrouw Ilonka Lourenz, beleidsadviseur afdeling onderwijs gemeente Amersfoort

Rotterdam

Mevrouw dr. Janneke Gerards, onderzoeker Staats- en Bestuursrecht, Univ. Leiden

De heer prof. dr. mr. Ben P. Sloot, hoogleraar Rechtssociologie, Open Universiteit

De heer Roelof te Velde, afdeling Concernstrategie van het Bureau Gemeentesecretaris

De heer drs. Anton van der Vlist, directeur beleid Vestia Groep

De heer Alex Voets, directeur Stichting Wijkalliantie

Amsterdam

De heer Ed Degenkamp, beleidsmedewerker Infrastructuur, DMO Gemeente Amsterdam

De heer Leo van Heuzen, projectbegeleider Korfbalclub Blauw-Wit

De heer dr. Jan Janssens, directeur organisatie W.J.H. Mulier Instituut

Mevrouw Molly Stam, teamhoofd Sportstimulering, DMO Gemeente Amsterdam

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001), *Bestrijding van onderwijsachterstanden*, TK 2000-2001, 27 020, nr. 22.

Alink, R., Berger, M., Fennema, M. en Tillie, J. (1998), *Marokkaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Berger, M., Feenstra, A., Heelsum, A. van, Fennema, M. en Tillie, J. (1998), *Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse organisaties in Amsterdam*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Bolt, G. (2004), Over spreidingsbeleid en drijfzand. In: *Migrantenstudies*, 2004, nr. 3: 60-73.

Brassé, B. en Krijnen, H. (red.) (2005), *Gescheiden of gemengd? Een verkenning van etnische concentratie op school en in de wijk*. Utrecht: Forum.

Breenen, K. van, Jong, U. de, Klerk, L. de, Berdowski, Z. en Steenhoven, P. van der (1991), *Etnische scheidlijnen in het Amsterdamse basisonderwijs, een keuze? Motieven van Nederlandse, Surinaamse, Turkse en Marokkaanse ouders bij het kiezen van een basisschool*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Buys, A. en Schaar, J. van der (2004), De woonplaats als gemeenplaats. In: Duyvendak, J.W. en Huurenkamp, M. (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennip.

CBS (2004a), *Kerncijfers wijken en buurten*, Statline.

CBS (2004b), *Databank primair onderwijs*, Statline.

ChristenUnie (2004), *Kiezen voor Nederland. Notitie integratiebeleid*. Den Haag: ChristenUnie.

D66 (2004), *De anderen, dat zijn wij. Een sociaal-liberaal tegengeluid*. Den Haag: D66.

Daal, H.J. van (2001), *Het middenveld als smeltkroes? Verschuivingen in deelname aan verenigingsleven en vrijwilligerswerk in multicultureel Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dagevos, J. (2001), *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos J. (2004), *Gescheiden werelden? De etnische signatuur van vrijetijdscontacten van minderheden*. Paper voor de sociaal-wetenschappelijke studiedagen te Amsterdam, 22-23 april 2004.

Driessen, G. en Tesser, P. (1998), Allochtonen in het onderwijs. In: Penninx, R., Münstermann H. en Entzinger, H. (red.), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Driessen, G. en Vergeer, M. (2001), *Segregatie in het basisonderwijs: achtergronden, ontwikkelingen en stand van zaken. Deelonderzoek 2 van het project Sociale integratie*. Nijmegen: ITS.

Dronkers, J. en Meijnen, W. (1997), Zwarte en witte scholen: cohesie of uitsluiting? In: Schuyt, K. (red.), *Het sociaal tekort. Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.

Duyvendak, J.W., Krouwel, A., Kraaijkamp, R. en Boonstra, N. (1998), *Integratie door sport? Een onderzoek naar gemengde en ongemengde sportbeoefening van allochtonen en autochtonen*. Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.

Entzinger, H. en Moolenaar, R. (2000), *Integratie: hoe staan we er voor?* Utrecht: Ercomer.

Gemeente Amersfoort (2003), *B&W-Nota Spreidingsbeleid autochtone en allochtone leerlingen in het Amersfoortse basisonderwijs – evaluatie 2003*. Amersfoort: gemeente Amersfoort.

Gemeente Amsterdam (1998), *Vereende Krachten. Beleidsplan Verenigingssport*. Amsterdam: Dienst Welzijn Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2003a), *Integratie in Amsterdam: werk in uitvoering. Vervolgotitie op de nota 'Erbij horen en Meedoen'*. Amsterdam: Bestuursdienst Amsterdam, Unit Diversiteit & Integratie.

Gemeente Amsterdam (2003b). *Resultaat door Samenspel. Gemeentelijke Nota Sportstimulering 2003-2010*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Gemeente Amsterdam (2003c), *Amsterdamse Sportmonitor*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Gemeente Amsterdam (2003d), *Beleidsplan Verenigingssport*. Amsterdam: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Gemeente Rotterdam (2003), *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Ghorashi, H. (2003), Iraanse vrouwen, transnationaal of nationaal? Een (de)territoriale benadering van 'thuis' in Nederland en de Verenigde Staten. In: *Migrantenstudies*, nr. 3: 140 – 154.

Gramberg, P. (2003), Segregatie trekt zich weinig aan van verzuiling. In: *Vernieuwing*, nr. 8/9: 12-14.

GroenLinks (2004), *Nota over de multiculturele samenleving*. Den Haag: GroenLinks.

Hoeij, J. van (2001), *Project etnische spreiding gemeente Amersfoort: rapportage van de werkzaamheden*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.

IMES (1997), *Op zoek naar eigen kracht: vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden*. Achtergrondstudie bij het RMO-advies 'Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk'. Den Haag: Sdu.

Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek (2004), *Jaarrapport Integratie 2004*. Rotterdam: ISEO.

Janssens J. en Bottenburg, B. van (1999), *Etnische tweedeling in de sport*. 's-Hertogenbosch: Diopter.

Jungbluth, P. (2003), *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.

Karsten, S., Roeleveld, J., Ledoux, G., Felix, C. en Elshof, D. (2002), *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Kempen, R. van en Bolt, G. (2003), *Tussen fysiek en sociaal. Een literatuur-onderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in de steden. Definitief concept*. In opdracht van NWO en het Kenniscentrum Grote Steden. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G., Burgers, J., Musterd, S., Ostendorf W. en Snel, E. (2000), *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.

Kleinhans, R., Veldboer, L. en Duyvendak, J.W. (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Krouwel A. en Boonstra, N. (2001), *Etnische tweedeling in sport en vrijetijdsbesteding?* In: Veldboer, L en Duyvendak, J.W. (red.), *Meeting point Nederland? Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Meppel: Boom.

Laan Bouma-Doff, W. van der (2005), *De buurt als belemmering? De samenhang tussen etnische concentratie en integratie*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek.

Lijst Pim Fortuyn (2004), *Deltaplan integratie. De moeite waard om Nederlander te zijn*. Den Haag: Lijst Pim Fortuyn.

Lindner, L. (2002), *Ruimtelijke segregatie van afkomstgroepen in Den Haag. Wiens keuze?* Den Haag: Bureau Discriminatiezaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Kabinetsreactie op de notitie 'Rotterdam zet door' van 23 april 2004*. GSIB/GSB04/61892. Den Haag: ministerie van BZK.

Ministerie van Justitie (2003), *Integratiebeleid Nieuwe Stijl bij Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003. Brief van 16 september 2003*. TK 829 203 nr. 1. Den Haag: ministerie van Justitie.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004), *Brief Onderwijs, Integratie en Burgerschap*. PO/00/2004/19279. Den Haag: ministerie van OCW.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), *Evaluatie Huisvestingswet. Verslag van enquête onder gemeenten en provincies, 20 mei 2003*. Projectnr. 2700.48/pl. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), *Evaluatie Huisvestingswet. Brief van 2 juni 2004 TK 29 624 nr. 1*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Musterd, S. (2003), Segregation and integration: a contested relationship. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2003, nr. 4: 623-641.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2000), Segregatie, concentratie en beleid. In: Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G., Burgers, J., Musterd, S., Ostendorf, W. en Snel, E. (red.), *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden. Mogelijke effecten en beleid*. Assen: Van Gorcum.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003), Understanding Segregation in the Metropolitan Area of Amsterdam. In: Musterd, S. en Salet, W. (red.), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Partij van de Arbeid (2004), *Integratie en immigratie: Aan het werk! Standpunten voor het partijdebat in de vorm van 35 stellingen*. Den Haag: PvdA.

Penninx, R. en Schrover, M. (2001), *Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*. Amsterdam: IMES.

Penninx, R. en Slijper, B. (1999), *Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*. Amsterdam: IMES.

Praag, C. van (1998), Huisvesting en wonen. In: Penninx, R., Münstermann, H. en Entzinger, H. (red.), *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

RIEM (2003), *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W. en Pels, T. (2003), *Bronnenonderzoek integratiebeleid*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Rijkschroeff, R. en Duyvendak, J.W. (2004), De omstreden betekenis van zelforganisaties. In: *Sociologische Gids*, 2004, nr. 1: 18-35.

Rutten, S. (2004), *Een eindeloze haastklus: een halve eeuw gelijkheidsbeleid in het Amerikaanse Onderwijs*. Utrecht: Sardes.

Scheffer, P. (2000), *Het multiculturele drama*. NRC Handelsblad, 29 januari 2000.

Scheffer, P. (2004), *Terug naar de tuinstad. Integratie kun je bouwen*. NRC Handelsblad, 26 juni 2004, p. 15.

Smink, G. (2002), *Apart of gemengd? Segregatie in het onderwijs*. Utrecht: Sardes.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sdu.

SP (2004), *Van apart naar samen. Deltaplan voor een geïntegreerde samenleving*. Den Haag: SP.

Stadsregio Rotterdam (2003). *Elk zijn deel. Een discussienotitie*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Stichting Onderwijs Voorrang Eemland (2003), *Rapportage 2003. Etnische Spreiding in het Amersfoortse Basisonderwijs*. Amersfoort: SOVEE.

Tesser P.T.M., Praag, C.S. van, Dugteren, F.A. van, Herwijer, L.J. en Wouden, H.C. van der (1995), *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/UGA.

Tesser, P.T.M. en Dagevos, J. (2000), *Voorbij de etnische onderklasse? De integratie van etnische minderheden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. In: Becker, F., Hennekeler, W. van, Sie Dhian Ho, M. en Tromp, B. (red.), *Transnationaal Nederland. Drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Tillie, J. en Fennema, M. (1997), *Turkse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Trappenburg, M. (2003a), *Argumenten voor een spreidingsbeleid*. In: *Socialisme & Democratie*, nr. 4: 39-46.

Trappenburg, M. (2003b), *Against Segregation: Ethnic Mixing in Liberal States*. In: *The Journal of Political Philosophy*, nr. 3: 295-319.

Trappenburg, M. (2003c), *Had het anders gekund? Over het Nederlandse integratiebeleid*. In: Pellikaan, H. en Trappenburg, M. (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving. Beleid en Maatschappij, Jaarboek 2003*. Amsterdam: Boom.

Tweede Kamer: *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. TK 2003-2004, 28 689, nr. 9.

Tweede Kamer: *Kabinetsreactie op het eindrapport Bruggen Bouwen van de Tijdelijk Commissie Onderzoek integratiebeleid*. TK 2004-2005, 28 689, nr. 17.

Veldboer, L. en Duyvendak, J.W. (2001), *Integratie en de multiculturele samenleving: over mengen, spreiden en ontmoeten*. In: Duyvendak, J.W. en Veldboer, L. (red.), *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.

Veldboer, L. en Duyvendak, J.W. (2004), *Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld*. In: *Sociologische Gids*, 2004, nr. 1: 36-52.

Vermeulen, B.P. (2001), *Zwarte en witte scholen; over spreidingsbeleid, keuzevrijheid en sociale cohesie*. 's- Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Vermeulen, B.P. (2000), *Witte en zwarte scholen. Over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.

Verkuyten, M., en Thijs, J. (2000), *Leren (en) waarden: Discriminatie, zelfbeeld, relaties en leerprestaties in 'witte' en 'zwarte' basisscholen*. Amsterdam: Thela Thesis.

VVD (2004), *Beleidsnotitie integratie van niet-westerse migranten in Nederland*. Den Haag: VVD.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2003), *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu.

Bijlage 3

De vermijding voorbij

Acht stellingen over segregatie en integratie

Paul Scheffer
Amsterdam, december 2004

Dit essay is eerder verschenen in Werkdocument 6 met als titel *Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

I Probleemstelling

Van verschillende kanten is in de afgelopen jaren bezorgdheid uitgesproken over de toenemende segregatie van migranten en hun gezinnen in de steden en scholen van ons land. Die zorg betreft zowel de gesignaleerde trend – toename in plaats van afname – als de veronderstelde gevolgen van de segregatie voor de integratie. Stilzwijgend werd ervan uitgegaan dat ruimtelijke en institutionele scheiding van bevolkingsgroepen – met als meest zichtbare voorbeeld de ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen – afbreuk zou doen aan de sociale stijging van migranten en de mate waarin ze zich onderdeel voelen van de samenleving.

Voorbeelden van die bezorgdheid zijn er genoeg sinds de omslag van de laatste jaren in het denken over de multiculturele samenleving. Zo merkte minister Verdonk in een speech voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op: “De realiteit is dat gemeenten te maken hebben met grote problemen in de concentratie- of achterstandswijken. Duidelijk is dat een ombuiging van de ontwikkelingen daar noodzakelijk is. De eenzijdigheid van de wijken moet doorbroken worden. Dat kan alleen als de participatie van alle burgers omhoog gaat. Dat vraagt om investeringen via herstructurering en stadsvernieuwing. Alleen op die manier valt de segregatie tegen te gaan en het leefklimaat te verbeteren.”

We kunnen ook verwijzen naar een voormalige sociaal-democratische politicus als Marcel van Dam, die in zijn column onder meer schrijft: “Segregatie is de grootste vijand van integratie, omdat bijna iedere impuls om te integreren ontbreekt. Probleemwijken met een hoge concentratie allochtonen zullen ook na herstructurering probleemwijken blijven zolang ze worden bewoond door dezelfde mensen met dezelfde problemen. Daardoor houden die wijken hetzelfde slechte imago en werpen ze dezelfde belemmeringen op voor integratie.”

De commissie-Blok komt tot een genuanceerde vaststelling: “De Commissie constateert dat concentratie van etnische minderheden kansen op contact met autochtonen verkleint, maar dat concentratie geen duidelijke invloed op opleidingsniveau of arbeidsmarktpositie heeft. Het is niet ondenkbaar dat verminderde sociaal-culturele integratie vervolgens leidt tot verminderde sociaal-economische integratie.”

Bij het debat over segregatie en integratie gaat het bepaald om meer dan een academische vraagstelling. Het beleid dat beoogt om de ruimtelijke menging te stimuleren – bijvoorbeeld de reconstructie in de Westelijke Tuinsteden en de Bijlmer in Amsterdam of de aanpak in Rotterdam van wijken als Charlois – is gebaseerd op deze veronderstelling. De regering heeft onlangs bij monde van minister Dekker van Volkshuisvesting aangekondigd dat in 56 stedelijke probleemwijken niet minder dan 95.000 goedkope huurwoningen worden gesloopt. Daarvoor in de plaats worden

115.000 duurdere woningen, vooral koopwoningen, gebouwd. Zo wil men voorkomen dat wijken naar klasse en kleur ontmengen.

Het is deze veronderstelde relatie tussen toenemende segregatie en afnemende of stagnerende integratie die in wat hier volgt centraal zal staan. Daarbij maken we gebruik van Nederlandse gegevens, die zullen worden geplaatst in een internationaal vergelijkend perspectief. Het is een belangrijke vraag of het inderdaad zo is dat segregatie toeneemt. En zo ja, wat zijn de consequenties daarvan voor het proces van integratie?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten we beginnen te verduidelijken wat we in het hierna volgende onder integratie verstaan. We sluiten aan bij de omschrijving van de commissie-Blok. De commissie kiest voor een brede omschrijving van integratie. Deze omvat drie dimensies: het inhalen van achterstanden op gebieden als onderwijs, werk en huisvesting. Verder is sprake van geslaagde integratie 'wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd' door migranten. Ten slotte is integratie volgens de commissie een 'tweezijdig proces': de vraag is of ingezetenen de nieuwkomers als een vanzelfsprekend onderdeel van de samenleving zien. Anders gezegd: in onze vraagstelling naar het verband van segregatie en integratie gaat het om meer dan alleen de vraag of ruimtelijke concentratie van minderheden een zelfstandige bijdrage levert aan maatschappelijke achterstanden op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt.

De commissie-Blok komt overigens tot een niet onderbouwde conclusie over de stand van de integratie in ons land. Terwijl ze niet meer dan één dimensie heeft onderzocht – namelijk achterstanden wat betreft weten, werk en wonen – wordt toch een algemene conclusie getrokken over de integratie, die ook de andere twee dimensies omvat. De inmiddels vaak geciteerde en gekritiseerde slotsom luidde: "De integratie van veel allochtonen is geheel of gedeeltelijk geslaagd en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving."

Interessant is het om vast te stellen dat de domeinen die niet zijn onderzocht – de normatieve kant van de integratie en de kwestie van wederzijdse acceptatie, beide samen te vatten als de sociaal-culturele kant van de integratie – ook iets laten zien van de grote tekorten in het huidige onderzoek in academische kring. Omdat onderzoek en beleid zo verweven zijn geraakt en omdat de culturele aspecten van de integratie minder gemakkelijk te beïnvloeden zijn door beleid, is de aandacht voor die kant van de problematiek gering geweest.

Zoals we voor een brede omschrijving van integratie kiezen, zo willen we ook de segregatie op uiteenlopende manieren benaderen. Het zal niet alleen gaan om de ruimtelijke kant van het uiteengroeien van bevolkingsgroepen, hoe belangrijk dat ook is. Maar door alleen te kijken naar de buur-

ten waarin mensen wonen, worden andere kanten van de segregatie gemist. Daarbij gaat het allereerst om segregatie binnen de instituties van ons land, bijvoorbeeld in het onderwijs. Ook in een gemengde wijk kunnen de scholen zeer eenzijdig zijn samengesteld ten gevolge van vooral 'witte vlucht', dat wil zeggen, autochtone ouders die hun kinderen op scholen doen waar overwegend andere autochtone kinderen naar toe gaan.

Tenslotte willen we de aandacht vestigen op culturele segregatie: ook al wonen en leren mensen op dezelfde plekken, toch kan men zich afsluiten van deze samenleving en zich oriënteren op het land van herkomst door middel van bijvoorbeeld moderne communicatiemiddelen, onder meer de satellietshotel. Kortom, helemaal los van de ruimtelijke en institutionele segregatie moeten we ingaan op de manieren waarop de culturele of mentale segregatie kan worden tegengegaan. Zo opgevat moeten we eigenlijk concluderen dat segregatie en integratie twee kanten van dezelfde medaille vormen.

Eerste stelling: de werkelijke problematiek van segregatie kan pas worden achterhaald wanneer we een breed integratiebegrip gebruiken en derhalve integratie niet alleen zien als achterstandsproblematiek.

II Segregatie en ongelijkheid

Ik wil mijn beschouwing beginnen met een korte verkenning van de recente literatuur over sociale ongelijkheid in grootstedelijke gebieden. Vrij algemeen wordt een toenemende polarisering vastgesteld tussen hen die aansluiting vinden bij de kenniseconomie en hen die afvallen. Dat geldt ook voor migranten: aanzienlijke groepen, veelal allochtone jongeren, die het niet redden en zonder voldoende startkwalificatie op de arbeidsmarkt komen. Het betreft volgens het rapport van de commissie-Blok niet minder dan de helft van de Marokkaanse en Turkse jongeren. Er is een duidelijke kloof tussen degenen die de sprong naar de middenklasse maken en degenen die een onderklasse dreigen te gaan vormen, met alle verstoorde gezinsverhoudingen, bovengemiddelde misdaad, van generatie op generatie overgedragen armoede die daar bij hoort.

Die polarisering vinden we in alle literatuur over de toekomst van de grote steden terug. Peter Hall concludeert in zijn klassieke boek *Cities of Tomorrow* (2002): "Het goede nieuws is dat de steden de plaats zijn waar zich veel van de opwindende economische ontwikkelingen zullen afspelen. Het slechte nieuws is dat deze groepen [vooral laagopgeleide migranten, ps] daarin vrijwel geen rol zullen spelen. Daarom worden planners geconfronteerd met de verschrikkelijke terugkeer van een van de oudste stedelijke problemen, die meer dan wat ook het planmatig denken heeft opgeroepen en er de rechtvaardiging van vormt: het probleem van de stedelijke onderklasse."

Saskia Sassen (2001) concludeert op haar beurt uit een vergelijking van legale en illegale immigratie in drie grote metropolen – te weten New York, Londen en Tokio – dat er een polarisering van de arbeidsmarkt zichtbaar is: aan de ene kant een hoogbetaalde elite die verlegen zit om allerlei diensten, en aan de andere kant een flexibele, informele arbeidsmarkt voor eenvoudige banen waar mensen voor korte tijd worden aangenomen en ook weer gemakkelijk worden ontslagen. Die tweedeling veroorzaakt een tamelijk spectaculaire toename van de inkomensongelijkheid, en de migratie past wonderwel in deze veel algemenere ontwikkeling van de geïndustrialiseerde wereld.

Haar slotsom in het boek *The Global City*: “Migratie wordt geproduceerd en daarvoor zijn specifieke omstandigheden nodig. Het lijkt erop dat twee van de fundamentele processen die in dit boek zijn waargenomen – de internationalisering van de economie, die gecentreerd is in deze vooraanstaande steden en de informalisering van de arbeidsrelaties – beide ertoe bijdragen dat er nieuwe migratie wordt uitgelokt en de opname daarvan wordt vergemakkelijkt. “Een andere belangrijke conclusie over de positie van migrantengroeperingen: “We zien een tweeledige ontwikkeling in de richting van een toenemend isolement en economische nutteloosheid van een groeiend deel van deze arbeid en huishoudens aan de ene kant, en aan de andere kant een volledige incorporatie van anderen in de vorm van onregelmatige, hoogst flexibele en goedkope arbeidskracht.” Kortom: de migratie wordt versterkt door de tweedeling van de arbeidsmarkt en vergemakkelijkt deze op haar beurt zeer.

Deze vaststellingen zijn van toepassing op veel steden in de westerse wereld. Toch laten de inkomensverhoudingen in een land als Nederland zien dat de verzorgingsstaat een dempende werking heeft op de hier beschreven dualisering. Hoewel de ongelijkheid is toegenomen – de denivellering van de afgelopen twintig jaar kan niemand zijn ontgaan – gaat het vergelijkenderwijs nog om tamelijk milde vormen van sociaal verschil.

Daarbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt: de verzorgingsstaat heeft weliswaar de onderkant van de sociale verhoudingen gegarandeerd, maar tegelijk een hoge mate aan inactiviteit met zich mee gebracht. Deze verhoudingsgewijze hoge werkloosheid heeft tot vormen van marginaliteit en uitsluiting geleid, die doorwerken binnen migrantengezinnen. De vraag is of de combinatie van werkloosheid en ruimtelijke concentratie van migrantengroepen elkaar versterken. In ieder geval heeft door de lage arbeidsparticipatie van vooral de eerste generatie gastarbeiders aan een natuurlijk middel van integratie in de Nederlandse samenleving ontbroken, met alle gevolgen van dien voor de kinderen die in deze gezinnen opgroeien.

En verder kunnen we verwachten dat het compromis tussen kapitaal en arbeid onder druk zal komen te staan door de globalisering: het hoge niveau van sociale bescherming zal waarschijnlijk

langzaam afkalven, zonder samen te gaan vallen met Britse of Amerikaanse maatstaven. De recente arbeidsonrust in Nederland is de voorbode van een diepgaand conflict over de vraag welke prijs we moeten betalen om op termijn de concurrentie met opkomende economische giganten als China aan te kunnen. Dat in een wereld die steeds meer globalisering laat zien de oude vormen van solidariteit zullen worden ondermijnd, is geen al te wilde speculatie.

In een recente studie laat het Centraal Planbureau (2003) tamelijk overtuigend zien welke trends het sociale compromis in Nederland onder druk zetten. Er worden vier van zulke ontwikkelingen genoemd, waarvan er twee een meer binnenlandse ontwikkeling zijn: de toenemende vergrijzing, waardoor de verhouding tussen actieven en inactieven langzaam ten nadele van de werkenden verandert. Verder wordt de bevolking heterogener: het hele stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt steeds moeilijker te handhaven. De individuele wensen gaan steeds meer uiteenlopen en daarmee komt de positie van de vakbeweging onder druk te staan.

De andere twee ontwikkelingen hebben overwegend een internationale oorsprong: de kennisindustrie zal steeds meer bepalend worden in het kielzog van de informatietechnologie. Daardoor zal de druk op de laaggeschoolde beroepsbevolking verder toenemen. Verder wordt het door de mobiliteit van kapitaal en arbeid steeds moeilijker om belasting te heffen en daarmee komt de fiscale grondslag van de solidariteit steeds meer in het geding. Het CPB stelt dat er nog wel ruimte is om in deze nieuwe omgeving eigen keuzen te maken en dat globalisering niet perse tot Amerikaanse toestanden hoeft te leiden. Dat is zeker waar, maar het is tegelijk duidelijk dat de verzorgingsstaat van de toekomst minder sociale bescherming zal gaan bieden en dat ook in Nederland de ongelijkheid verder zal toenemen.

Tweede stelling: het debat over ruimtelijke segregatie moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een groeiende afstand tussen groepen die wel aansluiting vinden bij de kenniseconomie en groepen die daarin niet slagen.

III De cultuur van het getto

Er is een rijke literatuur die een samenhang laat zien tussen ruimtelijke segregatie en sociale tweedeling. Zo merkt bijvoorbeeld Manuel Castells (2003) op: "Laagwaardige arbeid wordt hoofdzakelijk verricht door arbeidsmigranten en dat versterkt de dualisering van de stedelijke sociale structuur. Parallel daaraan zien we een toename van het leeftijdsverschil tussen een steeds oudere autochtone bevolking in de Europese steden en een jongere allochtone bevolking. Ze vormen groepen van burgers die gelijktijdig polariseren langs de lijnen van opleiding, etniciteit en leeftijd."

Er is veel internationaal onderzoek dat deze stellingen kan illustreren. In *American Apartheid* van Massey en Denton (1993) wordt aan de hand van de ervaringen rond de gettovorming in Amerika de volgende stelling verdedigd: "Raciale segregatie maakt de overdacht van armoede van persoon naar persoon en van generatie naar generatie mogelijk, en is daarom een voorname structurele oorzaak van de bestending van de stedelijke onderklasse." In hun boek wordt die stelling met een grote hoeveelheid empirische gegevens gesteund, waaruit blijkt dat de concentratie van armoede en ongelijkheid een zelfstandige uitwerking heeft op de kansen van individuen die in zulke wijken leven. Onafhankelijk van talent of persoonlijkheid zullen mensen die in wijken met duurzame armoede leven eerder op jonge leeftijd moeder worden, voortijdig de school afbreken en lage inkomens gaan verdienen.

In zulke buurten ontstaat volgens Massey en Denton een cultuur die zich definieert in oppositie tot de conventies van de middenklasse. Opvattingen bijvoorbeeld over huwelijk en schoolsucces verwijderen zich van algemeen aanvaarde normen. De auteurs signaleren ook dat op het niveau van de taal sprake is van een groeiende kloof tussen zwart en wit Amerika: het zwarte dialect dat zich in de getto's ontwikkelt, heeft steeds minder raakvlak met het standaard Engels: "Vooruitgang in het onderwijs van de zwarte bevolking wordt niet alleen moeilijk doordat segregatie een samenballing van armoede in de getto's veroorzaakt, maar ook omdat segregatie de zwarte bevolking opsluit in een geïsoleerde taalgemeenschap."

In het verlengde hiervan kunnen we wijzen op een andere samenhang, namelijk die tussen ruimtelijke segregatie en culturele vervreemding. Het is aannemelijk dat wat in een zeer geconcentreerde vorm in de zwarte getto's zichtbaar is geworden ook valt waar te nemen in sommige sterk gesegregeerde stadswijken in Europa. In verschillende landen wordt vastgesteld dat ruimtelijke concentratie van etnische groepen de culturele afstanden in een samenleving kan vergroten. Daarbij speelt de kwestie van de islam een centrale rol.

Ik noem hier het voorbeeld van de Franse *banlieus*, waar migranten uit veelal de Magreb een eigen culturele ruimte hebben gecreëerd. De Franse onderzoeker Olivier Roy schrijft in zijn boek over de globalisering van de islam (2003): "Er is sprake van een communautarisering van sommige stedelijke ruimtes met de islam als middelpunt." Zo kan in bepaalde buurten het dragen van een hoofddoek aan meisjes worden opgedrongen, omdat degenen die daaraan geen gehoor geven zichzelf in een kwetsbare positie brengen, met alle gevolgen van seksuele intimidatie of erger.

In het recente SCP-onderzoek *Moslim in Nederland* (2004) keert dezelfde problematiek terug en wordt terecht vastgesteld dat de segregatie tot een bestending van traditionele geloofsgemeen-

schappen bijdraagt. In algemene zin geldt dat sociale integratie de secularisering versterkt, terwijl etnische gezins- en gemeenschapsvorming juist de religieuze levensstijl in stand houdt:

“Ook etnische segregatie (het aandeel niet-westerse allochtonen in de buurt) gaat samen met meer religieuze participatie.”

De Duitse discussie raakt aan deze omschrijvingen en gaat over wat wordt omschreven als het ontstaan van parallelle samenlevingen (Parallelgesellschaften), vooral in wijken waar de Turkse migratie zich sterk heeft geconcentreerd. Zo schrijft de Duits-Syrische wetenschapper Bassam Tibi in zijn boek *Islamische Zuwanderung* (2002): “Zal een integratie van de moslimmigranten lukken en zullen ze door de verinnerlijking van een Europese identiteit ook burgers van Europa worden? Of zal de bestaande gettovorming, dat wil zeggen het ontstaan van wijken met een overheersende islamitische bevolking, tot het ontstaan van een islamitische diaspora cultuur leiden die zich in enclaves afzondert?” Tibi is er allerm minst gerust op dat de diaspora van migranten zich uiteindelijk zal verbinden met de Europese omgeving.

Derde stelling: niet alleen in combinatie met sociale ongelijkheid, maar ook in samenhang met reeds bestaande culturele vreemdheid, zal het ruimtelijk uiteengroeien van bevolkingsgroepen de sociale en culturele afstanden versterken en verduurzamen.

IV Meten en weten

De vraag is hoe de Nederlandse situatie moet worden gekenschetst. De discussie spitst zich toe op het vermogen van de grote steden om migranten uit vooral de niet-geïndustrialiseerde landen op te vangen. Een statistiek voor Amsterdam leert ons dat in 1992 29 procent van de bevolking uit deze categorie kwam, in 2001 was dat bijna 37 procent en in 2010 zal het meer dan 43 procent zijn. Voor Rotterdam zijn de cijfers vergelijkbaar. Daarbij teken ik aan: alle prognoses hebben tot nu toe achtergelopen op de werkelijkheid. Bovendien wordt de derde generatie niet meegeteld, hoewel we inmiddels weten dat de problematiek rond integratie in die generatie niet zomaar is opgelost.

In Rotterdam heeft dat tot een politieke reactie geleid, die is samengevat in het actieprogramma *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans* (2003). Het rapport begint terecht met een beoordeling van de demografische prognoses: “Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat de kern van ons probleem.”

Dat de concentraties van migranten in bepaalde wijken van de grote steden momenteel toenemen, wordt niet bestreden. Dat geldt voor Rotterdam, maar ook in Amsterdam worden deze trends waargenomen door het bureau Onderzoek en Statistiek (O+S). Het bureau merkte bijvoorbeeld op over de Westelijke Tuinsteden: "Omdat het aantal Marokkanen en Turken zal toenemen, is te verwachten dat het aantal concentraties in deze Westelijke Tuinsteden ook zal toenemen en dat die concentraties bovendien zullen verdichten. De toename van concentraties jonge allochtonen in de Westelijke Tuinsteden kan polarisatie en/of segregatie in de hand werken, maar ook een eigen sfeer aan deze buurt geven" (Fact Sheet O+S, maart 2004).

In Nederland hebben de Amsterdamse geografen Sako Musterd en Wim Ostendorf veel onderzoek gedaan naar patronen van segregatie, ook in een Europese vergelijking. In zijn beschouwing *Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, Effects* (2004) maakt Musterd een balans op. Hoezeer er ook problemen zijn met de vergelijkbaarheid van gegevens, toch kan volgens hem met enige stelligheid de volgende vergelijking worden gemaakt: in Franse en Duitse steden is het niveau van de segregatie doorgaans relatief laag; steden als Oslo en Wenen verschillen niet erg van dat patroon; Nederlandse steden laten meer segregatie zien, op een vergelijkbaar niveau als de Britse steden; een bovengemiddeld niveau van segregatie wordt aangetroffen in Brussel, Antwerpen en Rotterdam; in enkele Britse steden, zoals Oldham en Bradford, zijn migranten uit Pakistan en Bangladesh nog sterker gesegregeerd.

Musterd vergelijkt de concentratie van Surinamers in Amsterdam met de zwarte gettovorming in steden als Chicago, Detroit en Washington, en komt tot de conclusie dat "het overgrote deel van de Surinamers niet in een gebied leeft waar sprake is van een concentratie". De angst van sommige politici voor zwarte getto's noemt hij dan ook volkomen ongegrond. In algemene zin ligt het niveau van segregatie in Europa lager dan dat in Amerika, maar, zo waarschuwt Musterd, de verschillen zijn niet absoluut. Anders gezegd: de Amerikaanse ervaringen zijn relevant voor ons. Wanneer de tamelijk extreme segregatie van de zwarte bevolking buiten beschouwing wordt gelaten, dan blijkt het niveau van segregatie aan beide zijden van de Atlantische Oceaan niet eens zo veel te verschillen.

Wat betreft de ruimtelijke verdeling van sociaal-economische ongelijkheid stellen zij voor Europa lagere niveaus vast dan voor Amerika, hetgeen een aanwijzing vormt voor het bestaan van overwegend sociaal gemengde wijken: "In Europa zijn de armen niet afgezonderd van de middenklasse." Musterd is voorzichtig wat betreft de buurteffecten: in Nederland werd geen duidelijke samenhang tussen omgevingsfactoren en sociale stijging aangetroffen, in Zweden wel. Vooralsnog is niet te zeggen of dit verschil te wijten is aan verschillende manieren van meten of dat dit ook een maatschappelijk contrast laat zien. Musterd concludeert uit de Europese vergelijking dat

het onderzoek naar de effecten van segregatie, zeker in een vergelijkende zin, nog in de kinderschoenen staat en er daarom ook geen duidelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillende niveaus van segregatie die worden aangetroffen in Europese steden.

Musterd en Ostendorf poneren op basis van deze internationale vergelijkingen in een andere beschouwing twee stellingen voor Amsterdam: 1) de segregatie valt mee in Amsterdam en er zijn geen aanwijzingen dat deze snel toeneemt: "Het niveau van de segregatie is niet hoog en stijgt ook niet snel: de hoogste niveaus treden op in het sociaal-culturele domein." 2) er is eigenlijk geen of slechts een zwakke relatie tussen segregatie en integratie: "Het is zeer de vraag of deze gematigde segregatie enig effect heeft op de sociale integratie of op processen van uitsluiting." Hun conclusie: "In Amsterdam doen groepen die een vergelijkbare mate van segregatie laten zien het heel verschillend wat betreft hun integratie. Daaruit volgt dat programma's die gericht zijn op het tegengaan van segregatie, vooral door het sociaal en etnisch mengen van buurten, waarschijnlijk weinig zullen bijdragen aan de integratie."

Op deze stellingen valt wel iets af te dingen, want om te beginnen: hoe wordt segregatie eigenlijk gemeten? De segregatie-index valt op tal van manieren te bekritisieren. Het is een relatieve maat. Dat wil zeggen, wanneer er in een stad dertig procent Marokkaanse burgers wonen, dan is een wijk met veertig procent van die Marokkaanse burgers niet heel erg gesegegreerd. De ervaring van de oorspronkelijke bewoners van die wijk is natuurlijk een heel andere. Woonvoorkeuren, anders gezegd, de vlucht van de middenklasse (autochtoon en allochtoon), worden niet gebaseerd op relatieve aantallen, maar op absolute aantallen.

De index laat ook niet de historische ontwikkeling zien van de verhouding tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Neem bijvoorbeeld de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam, waar in 25 jaar tijd het aandeel van de etnische minderheden is gegroeid van 8 naar 55 procent van de bevolking. Dat is een enorme omslag, die niet of nauwelijks zichtbaar wordt in de relatieve maat van deze index, maar natuurlijk wel de snelle verschuiving in deze wijken begrijpelijk maakt. Interessant is dat de voorspellingen achterlopen bij deze veranderende distributie van de migrantenbevolking over de stad, hetgeen volgens onderzoekers een aanwijzing vormt voor zichzelf versterkende mechanismen. Anders gezegd: de demografische omslag heeft een cumulatieve werking.

De index is zo geconstrueerd dat etnische groepen op zichzelf worden gezien, en dan valt inderdaad op dat er weinig mono-etnische buurten zijn in Amsterdam – dat wil zeggen, buurten waar één groep overheersend is –, enkele witte buurten daargelaten, en zelfs die zijn er niet veel meer. Los van de zwarte getto's geldt dat overigens ook voor de meeste Amerikaanse steden. Ondanks benamingen als Little Italy of China Town waren dergelijke buurten nooit door een etnische groep gedomineerd, aldus Massey en Denton (1993). Voor de werkelijke maat van verandering zou men

moeten kijken naar meerderheden, dat wil zeggen, naar buurten waar de autochtone meerderheid is omgeslagen in een minderheid, of omgekeerd, waar de etnische minderheden in een meerderheidspositie zijn. Dan worden andere patronen zichtbaar.

Op welke schaal is deze index geconstrueerd? De afzonderlijke postcodegebieden van Amsterdam, heel precies dus. De onderzoekers bekijken de verdeling over de stad. Maar wie een ruimere blik hanteert, ziet onmiddellijk dat het overgrote deel van de migranten in de randstad woont, sterker nog, in de vier grote steden. De ruimtelijke verdeling van de migratie is derhalve zeer ongelijk wanneer we Nederland als schaal hanteren en niet naar de stad Amsterdam alleen kijken. Kortom, het meten van segregatie is geheel en al afhankelijk van de schaal die wordt gehanteerd.

Vervolgens moet worden aangetekend dat Musterd en de zijnen ongelijke groepen vergelijken: de positie van Surinamers op de arbeidsmarkt is een andere dan die van Marokkanen en Turken, om de eenvoudige reden dat postkoloniale migratie een geheel andere migratie is dan de gastarbeid. Kijk alleen al naar de taal, maar ook naar de kennis van het land van aankomst, die in het geval van de Surinaamse bevolking in Amsterdam veel groter is. Het meest extreme voorbeeld is natuurlijk dat de segregatie in bepaalde eenzijdig witte buurten (zeg de grachtengordel) geen negatieve gevolgen heeft op de toekomstkansen van de mensen die daar wonen.

Door zeer ongelijke groepen te vergelijken wordt het beeld vertekend: er zijn genoeg aanwijzingen dat de ruimtelijke segregatie van groepen met een sociale achterstand en culturele afstand ten opzichte van de *mainstream* van de Nederlandse samenleving deze #6afstand verder kan versterken; het risico dat culturen van armoede en vervreemding zich doorzetten in sommige delen van de grote steden is daarom allerm minst denkbeeldig. Zoals eerder is gezegd: ruimtelijke segregatie krijgt vooral betekenis in samenhang met bestaande sociale en culturele afstanden of conflicten.

Vierde stelling: bij het meten van segregatie wordt de demografische omslag die zich in de grote steden heeft voorgedaan, aan het zicht onttrokken en zodoende krijgen de maatschappelijke gevolgen van die ontwikkeling onvoldoende nadruk.

V Leren op zwarte scholen

Een volgende kanttekening bij het onderzoek van Musterd en Ostendorf heeft betrekking op het gegeven dat de ruimtelijke segregatie slechts in beperkte mate de institutionele segregatie zichtbaar maakt. Theoretisch kunnen in een volledig gemengde wijk volkomen zwarte en witte scholen staan en in mindere mate gebeurt dat in de praktijk van alledag. Hetzelfde geldt voor het verenigingsleven, bijvoorbeeld bij sportverenigingen. Op veel terreinen van het maatschappelijke leven dringt de segregatie wel door, terwijl de ruimtelijke weerslag daarvan in woonomstandigheden niet altijd even sterk hoeft te zijn.

Laten we preciezer kijken naar een vorm van institutionele segregatie, namelijk die in het onderwijs. Ook al zouden we met Musterd de ruimtelijke segregatie in Nederland willen relativiseren, dan nog zou de veel verder doorgevoerde segregatie in het onderwijs ons zorgen moet baren. In steden als Amsterdam en Rotterdam is die zeer ver gevorderd. Het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut bevestigt dat (Onderwijssegregatie in Amsterdam, juni 2003). Enkele cijfers: uitgaande van percentages van leerlingen op de basisschool met laag opgeleide ouders van niet-westerse afkomst (zogenaamde 1.9 leerlingen): 127 van de 201 Amsterdamse basisscholen hebben een concentratie van deze leerlingen van meer dan 50 procent en 102 basisscholen (dat wil zeggen de helft van alle scholen!) hebben zelfs een concentratie van meer dan 70 procent. Verhoudingsgewijs komen de meeste van deze 'concentratiescholen' voor in de stadsdelen Bos en Lommer (alle scholen), De Baarsjes, Geuzenveld/Slotermeer, Westerpark, Zeeburg en Osdorp (nagenoeg 100 procent) en ook Zuidoost. Naar verhouding het kleinste aantal scholen met hoge concentraties hebben de stadsdelen Centrum (17 procent), Zuideramstel (28 procent) en Oud-Zuid (35 procent). Overigens blijkt dat de drie schooltypen (openbaar, katholiek en protestants-christelijk) ongeveer eenzelfde profiel hebben.

In de discussie over de gevolgen daarvan lopen twee kwesties door elkaar: wat zijn de cognitieve en wat zijn de sociale gevolgen van het uiteen groeien van scholen? We kijken eerst naar de cognitieve aspecten van de segregatie in het onderwijs. Over de prestaties van zwarte en witte scholen lopen de meningen uiteen. Soms wordt het verschil in Citoscores na correctie voor sociaal-economische achtergrond op zo'n tien procent geschat. Overigens zegt die correctie nog niets over de situatie in een school, want de oververtegenwoordiging van kinderen uit achterstandsgezinnen is op zichzelf wel een belangrijk gegeven.

Maar wat eigenlijk verbijsterend is in het Kohnstam-rapport, is dat deze vraag naar de cognitieve gevolgen van eenzijdig samengestelde scholen met vrijwel uitsluitend allochtone achterstandsleerlingen (kortom, het samenvallen van segregatie in sociaal en cultureel opzicht) niet werkelijk wordt beantwoord anders dan met een vaag 'het lijkt wel mee te vallen', met als argument dat de 'directeuren vooral beducht zijn voor het psychologische effect van de koppeling tussen kleur of allochtoon met zwakke prestaties'.

Maar het gaat toch allereerst om waarheidsvinding, zou je zeggen – de onderzoekers stellen terecht vast dat er een 'samenhang is tussen etnische en sociale segregatie' –, en dan is het toch niet zo gek om bijvoorbeeld te concluderen dat er in migrantengezinnen taalachterstanden zijn, die kunnen worden versterkt door eenzijdige omgeving, waarin men niet in aanraking komt met autochtone kinderen. Dat blijkt bijvoorbeeld in Bos en Lommer, waar het deelraadbestuur heeft vastgesteld dat het taalniveau van kinderen die op school komen in de afgelopen jaren is gedaald.

In de *Rapportage minderheden 2003* van het SCP (2004) wordt een aantal relativerende en zelfs bemoedigende opmerkingen gemaakt over de gevolgen van segregatie voor leerprestaties. "Op deze zwarte scholen zijn de taal- en rekenprestaties nog wel lager, maar zij hebben de prestatieachterstand van leerlingen uit de minderheden in de afgelopen twaalf jaar wel weten te verminderen. De leerwinst op zwarte scholen is bovendien niet geringer dan op witte scholen, en de analyses geven zelfs een eerste indicatie dat scholen met een hoge concentratie etnische minderheden er beter in slagen de taalachterstand van die leerlingen te verminderen." Ook Gramberg stelt dat zwarte scholen zich juist kunnen specialiseren in bepaalde groepen en zo een kwalitatieve voorsprong kunnen opbouwen.

Anderen daarentegen benadrukken dat het moeilijk is om aan zeer heterogene groepen les te geven en dat daarom op veel zwarte scholen een langere wachttijd bestaat voordat vacatures worden opgevuld, omdat leraren liever op andere scholen werken. Een voorlopige conclusie is dat er nog te weinig onderzoek is gedaan naar de cognitieve gevolgen van de segregatie in het onderwijs, om met zekerheid te kunnen zeggen dat de segregatie in het onderwijs geen nadelige, of misschien wel positieve effecten heeft op de leerprestaties.

Daarbij vormen de Citoscores geen betrouwbare bron, die sinds ze openbaar worden gemaakt natuurlijk zeer bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van scholen. Nemen we weer de Westelijke Tuinsteden als voorbeeld: kijken we naar de Citoscores per stadsdeel en vergelijken we 1999 en 2003: 530,5 – 530,4 (Geuzenveld), 527,9 – 531,3 (Bos en Lommer), 530,7 – 532,1 (Osdorp), 530,6 – 532,3 (Slotervaart). Ter vergelijking 530,8 – 530,8 (Zuidoost). Over de gehele linie zien we een stijging: in de betrokken stadsdelen, met een enkele uitzondering, in Amsterdam, maar ook in Nederland als geheel, waar het gemiddelde van 534,2 naar 534,7 is gegaan.

Er bestaat gereede twijfel aan deze cijfers. Volgens T. Duif, voorzitter van de Algemene Vereniging van Schoolleiders, halen ook scholen die zwakke leerlingen niet laten meedoen aan de Citotoets hogere scores. "Daarom vind ik de Citotoets geen geschikt instrument om scholen te vergelijken. Dan werk je in de hand dat scholen leerlingen buiten de toets houden en verliest het instrument zijn waarde" (Trouw, 22 september 2000). Sommige schattingen spreken van zo'n tien tot vijftien procent van de zwakste leerlingen die buiten de toets worden gehouden.

Onlangs werd bekend dat niet minder dan een kwart van de leerlingen in Bos en Lommer niet deelneemt aan de Citotoets (Parool, 3 juli 2003). Volgens de wethouder van Onderwijs en Integratie Ahmed Aboutaleb is dat terecht: "Het heeft geen zin een kind dat hier net een jaar of twee jaar woont, dezelfde toets te laten maken als een kind dat hier geboren is." Of dat de verklaring is voor het grote aantal leerlingen dat buiten de toets wordt gehouden, lijkt twijfelachtig. Het maakt op

zijn minst duidelijk dat de gemeente, die jaar in jaar uit goede sier maakt met deze cijfers, het niet zo nauw neemt met de waarheid. De gevestigde belangen van de scholen zijn daarbij het uitgangspunt, maar ook de politiek gemotiveerde wil om vooruitgang te laten zien.

Dat de scores niet kloppen, blijkt ook wel uit het gegeven dat de veronderstelde vooruitgang niet in die mate terug te zien is in het vervolgonderwijs, iets wat de gemeente Amsterdam ook moet toegeven. Er is een oververtegenwoordiging van kinderen uit migrantengezinnen op het vmbo en een ondervertegenwoordiging op havo/vwo, dat wil zeggen gemiddeld een dikke zestig procent van de allochtone leerlingen gaat naar het vmbo, in het geval van de Nederlandse leerlingen is dat precies omgekeerd bijna tweederde naar het havo/vwo. De aantallen per etnische groep zijn respectievelijk voor vmbo en havo/vwo de volgende: Surinamers 59 – 41, Antillianen 61 – 39, Turken 62 – 38, Marokkanen 67 – 33, Niet-geïndustrialiseerde landen 51 – 49, Geïndustrialiseerde landen 35 – 65, Nederlanders 36 – 64 (De staat van de Stad Amsterdam II 2004). In de rest van Nederland zien de cijfers er anders, maar niet gunstiger uit. De landelijke cijfers zijn als volgt: Surinamers 57 – 43, Antillianen 82 – 18, Turken 78 – 22, Marokkanen 81 – 19, autochtonen 55 – 45 (SCP 2003, 115). Het is in die omstandigheden een buitengewoon relevante vraag of de eenzijdige samenstelling van scholen een zelfstandige invloed heeft op de leerprestaties. Daar helpt geen gecorrigeerde Citoscore. De ervaring leert dat er scholen zijn die hun havo/vwo-afdeling moeten sluiten doordat er geen of onvoldoende leerlingen zijn.

Vijfde stelling: het bestaande onderzoek naar de gevolgen van segregatie op de leerprestaties van kinderen, die meer omvatten dan taal en rekenen alleen, laat nog geen stellige conclusies toe en daarom is verder onderzoek zeker nodig. Daarbij dienen de Citoscores als onbetrouwbaar te worden aangemerkt en deze kunnen dan ook geen uitgangspunt vormen bij een vergelijking van scholen.

VI De school als samenleving

Waar minder verschil van mening over bestaat, is dat de segregatie in het onderwijs nadelig is voor de sociaal-culturele kant van de integratie. De onderzoekers van het SCO-Kohnstamm Instituut komen tot de volgende bevindingen: "Bij iedereen is het besef aanwezig dat meer gemengde scholen niet zonder meer leiden tot betere integratie. Met meer interetnisch contact lijkt integratie betere mogelijkheden te hebben, maar dan moet er wel binnen de school meer gedaan worden om de contacten te verbeteren." Nu, het zegt veel wanneer er in gemengde scholen nog veel nodig is om de integratie te bevorderen. Hoe staat het er dan wel niet voor op de eenzijdig samengestelde scholen?

Wie kijkt naar patronen van sociale interactie – hoe groot is de kans dat allochtonen en autochtonen buiten hun eigen kring komen en contact met elkaar hebben – komt tot duidelijke conclusies over de gevolgen van segregatie. Kortom: wie een breder integratiebegrip hanteert en niet alleen maar kijkt naar achterstandsproblematiek van de betrokken groepen, krijgt een betere indruk van de gevolgen van segregatie voor de integratie van migranten.

Zo schrijft Jaco Dagevos van het SCP in een rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam, *Minderheden in Amsterdam: contacten, concentratie en integratie* (WRA essays 2, 2003): “De concentratie van allochtonen in bepaalde wijken heeft een negatief effect op de mate van contact met autochtonen. De concentraties binnen enkele Amsterdamse stadsdelen (en daarbinnen in enkele buurten) remmen de integratie van allochtonen.”

Een andere onderzoeker, Wenda van der Laan Bouma-Doff, komt tot een vergelijkbare slotsom (2004): “Allochtonen kunnen gelijkmatig over de stad zijn verdeeld, maar tegelijkertijd in hoge mate geïsoleerd wonen wanneer zij een relatief groot aandeel van de stadsbevolking uitmaken. (...) De contactindices wijzen juist op een toename van ruimtelijke segregatie en wel in die zin dat allochtonen steeds minder kans hebben om autochtonen te ontmoeten. (...) Het contact dat allochtonen met autochtonen onderhouden, hangt sterk samen met de mate van ruimtelijke segregatie. (...) Ook de wijk speelt kennelijk een belangrijke rol in de netwerkvorming van bewoners.”

Dat het hier niet louter om een kwestie van generaties gaat, blijkt wel uit het onderzoek van Justus Veenman naar de Molukse gemeenschap (2001). Veenman komt in zijn boek tot de opmerkelijke conclusie dat het beeld van integratie als een voortschrijdend proces lang niet in alle opzichten klopt. Want uit het onderzoek naar de opvattingen en gedragingen van de derde generatie Molukkers komt een ‘trendbreuk’ naar voren waar het bijvoorbeeld gaat om het contact dat men heeft met autochtone Nederlanders. Dat is minder geworden en bovendien blijkt het meer een kwestie van leeftijd dan van generatie te zijn: het meeste contact komt voor op jongere leeftijd; ook in de derde generatie neemt het af naarmate men ouder wordt.

De vraag moet worden gesteld of de zwakke contacten over de scheidslijn van etnische groepen heen de kansen op de arbeidsmarkt verkleinen. Dagevos meent van wel en verschilt hier van Musterd en Ostendorf: “Een dergelijke sociale integratie werkt op zich positief op de kansen op de arbeidsmarkt- en inkomenspositie.” In weerwil van het voorbeeld van de Chinese gemeenschap in Amsterdam of dat van de orthodoxe joden in Antwerpen geldt dat “voor de grote minderheidsgroepen in Nederland er vooral aanwijzingen zijn dat een sterke gerichtheid op de eigen groep de sociaal-economische integratie hindert”. Wanneer we kijken naar groepen als de Chinezen, dan zien we ook de grenzen van zo’n emancipatie binnen de eigen groep, de mogelijkheden en beperkingen van een etnische economie.

We kunnen het beeld ook omkeren: discriminatie op de arbeidsmarkt heeft natuurlijk van alles te maken met de waarneming van culturele verschillen. Wanneer de afstanden in een samenleving groot zijn en iedere groep zich afsluit voor de omgeving – of dat nu allochtone of autochtone delen van de bevolking zijn – dan zijn de kansen op uitsluiting bij sollicitatieprocedures aanmerkelijk groter. Ook in die zin werken sociaal-culturele factoren door in de mogelijkheden van sociale vooruitgang. Het is duidelijk dat het overbruggen van afstanden in de samenleving ook van de autochtone bevolking wordt gevraagd. De gevolgen van een afwerende houding tegenover migranten, zeker waar het momenteel gaat om Marokkaanse jongeren, zijn groot.

Dagevos merkt op: “Allochtonen met een grote afstand tot autochtonen staan doorgaans ook ver af van de waarden die verbonden zijn met het moderniseringsproces dat westerse samenlevingen hebben doorgemaakt.” Het gevaar “dreigt wel degelijk van gescheiden werelden waartussen steeds minder contact bestaat”. Verder stelt hij dat, hoewel er een verschil is tussen de generaties, toch moet worden opgemerkt dat veel verwachtingen niet zijn uitgekomen: “Van grootschalige menging tussen jonge autochtonen en allochtonen, zoals bijvoorbeeld klassieke assimilatie-theorieën voorspellen is geen sprake.” Sterker nog: “Voor Nederland als geheel is onlangs vastgesteld dat de vriendenkring van minderheden in de afgelopen tien jaar steeds vaker uit leden van de eigen groep is gaan bestaan. De belangrijkste reden daarvoor lijkt de toegenomen segregatie te zijn.” Mochten deze trends zich doorzetten, dan is het plausibel dat er sprake is van toenemende segregatie en dat deze trend afbreuk doet aan de integratie, zeker wanneer we deze in een brede zin opvatten.

Maar ook hier moeten we de vraagstelling verbreden, want afgezien van de lotsverbetering van de betrokken groeperingen, gaat het ook om de levensvatbaarheid van de democratie: een stad kan het wel verdragen als er kleine geïsoleerde gemeenschappen zijn, maar niet als de helft van de stadsbevolking zich zou afsluiten van de ruimere omgeving. Kortom, het gaat niet alleen om de voortgang van etnische gemeenschappen in ons land, maar ook om de samenleving als geheel, om de mate waarin een nieuw sociaal weefsel kan groeien of juist kapot wordt gemaakt.

Het grote tekort is dat enkel wordt gekeken naar emancipatie van de betrokken groep, niet naar de problematiek van pacificatie, die we hier opvatten als het traditionele vermogen tot conflictbeheersing door middel van consensus en compromis. Natuurlijk bestaat er een samenhang. Naarmate het beter met mensen gaat, zal het vermogen om vreedzaam samen te leven vast groter worden. Toch is het te simpel. Wanneer er wijken met een overheersend allochtone bevolking ontstaan, kunnen die een eigen politieke cultuur ontwikkelen, die zich kan verwijderen van de bestuurlijke omgangsvormen in de centrale stad. De strubbelingen rond het zogenaamde ‘Zwart Beraad’ in de Bijlmermeer kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

Mijn idee daarover kan in ieder geval niet worden samengevat, zoals de commissie-Blok het deed naar aanleiding van de tendentieuze weergave van mijn woorden in de rapportage van het Verwey-Jonker Instituut: "Scheffer stelt dat sociaal-cultureel 'anderszijn' is gekoppeld aan sociaal-economische achterstand." Woorden die ik nooit zou gebruiken en nooit heb gebruikt. Waar het om gaat, is dat door de ruimtelijke concentratie van minderheden in bepaalde wijken of buurten niet alleen een 'cultuur van ongelijkheid' kan ontstaan die zichzelf versterkt, maar ook culturele vervreemding bestendigt die het democratisch leven kan bedreigen. Kortom: segregatie doet niet alleen afbreuk aan de emancipatie van de betrokken groepen, maar ondermijnt ook de pacificatie, zeg maar de mogelijkheid van vreedzame conflictoplossing in een samenleving. Om dat laatste ging het me uitdrukkelijk. Maar omdat de meeste onderzoekers enkel oog hebben voor de materiële lotsverbetering van migrantengroeperingen, hebben ze die kant van het debat over het multi-culturele drama helemaal niet waargenomen (zie bijvoorbeeld de oratie van Erik Snel: De vermeende kloof tussen culturen, 2003).

Zesde stelling: segregatie doet afbreuk aan de kansen op contact over de scheidslijnen van etnische groepen heen en vormt zo niet alleen een belemmering voor de emancipatie, maar vormt tevens een risico voor de pacificatie.

VII De mogelijkheden van mening

Het is belangrijk om deze diagnose te stellen, los van de mogelijkheden om er verandering in aan te brengen. Te vaak worden problemen alleen benoemd in verhouding tot de mate waarin er een oplossing voorhanden is. Toch zijn de problemen rond de segregatie niet gemakkelijk te beïnvloeden, al was het maar omdat de immigratie van de afgelopen decennia een onomkeerbare verandering in de samenstelling van de bevolking met zich mee heeft gebracht. Omdat veranderingen moeilijk te verwezenlijken zijn, is de verleiding groot om de gevolgen van deze demografische omslag te relativiseren.

We hebben eerder verschillende vormen van segregatie onderscheiden: ruimtelijke, institutionele en culturele segregatie. Alleen wanneer op alle drie terreinen sprake is van meer betrokkenheid van burgers en bestuurders, kan er iets ten goede veranderen. Op alle gebieden zal geprobeerd moeten worden nieuwe verbanden te bevorderen, en in weerwil van alle kanttekeningen bij de maakbaarheid van de samenleving zal gepoogd moeten worden de integratie te bevorderen.

Dat kan ook. Wanneer we de institutionele segregatie nader beschouwen, valt bijvoorbeeld op hoe eenzijdig veel instituties zijn samengesteld. Dat is met enige inspanning te verhelpen door veel meer aandacht te besteden aan het werven van mensen uit de migrantengemeenschappen in ons land. Te vaak zijn de netwerken te eenzijdig samengesteld, en dat geldt evenzeer voor de

autochtone bevolking die er meer een belang in moet zien om vooral de groeiende middenklasse van tweede generatie migranten te incorporeren in de instituties, of het nu gaat om de media, de politie, het onderwijs of de politiek. Eigenlijk lopen het parlement en de gemeenteraden voorop: daar is het aandeel van migranten zeer behoorlijk. Maar op tal van andere plaatsen is dat niet het geval.

Hoe weerbarstig de problematiek is, zien we vooral bij de grenzen waarop een strategie van institutionele menging in de scholen stuit, dat wil zeggen vooral de pogingen om het ontstaan van zwarte en witte scholen tegen te gaan. Er zitten duidelijke voordelen in de aanpak van Rotterdam met twee wachtlijsten voor autochtone en allochtone kinderen, waarbij een bepaalde verdeling over de school wordt bewaakt door bij een te hoge instroom van de ene of de andere categorie de wachtlijst voor de oververtegenwoordigde groep te sluiten. Afgezien van mogelijke juridische bezwaren – non-discriminatie-artikel dat het werken met twee wachtlijsten zou verbieden – laten de voorlopige commentaren zien dat velen deze aanpak verwelkomen. Het probleem is natuurlijk dat zo'n aanpak vooral werkt in gemengde wijken, terwijl in wijken waar het overgrote deel óf allochtoon óf autochtoon is deze methode direct op grenzen stuit.

In deze omstandigheden wint het streven naar ruimtelijke menging aan betekenis. Dat is wat nu op een grote schaal wordt geprobeerd. De een zegt te streven naar etnische menging en wil expliciet proberen ook nieuwe, autochtone bewoners van andere stadsdelen te trekken naar stadsdelen als de Bijlmer of Charlois. Anderen streven meer naar sociale menging door de allochtone middenklasse, die stap voor stap groeit, in de wijk te houden door deze de mogelijkheid van een zogenaamde wooncarrière te bieden, dat wil zeggen, wat niet of te weinig kan: huisvesting voor de middenklasse die nu de stad verlaat. In beide gevallen is de gedachte achter de herstructurering: menging, een vorm van bevolkingspolitiek.

Er zijn ook hier twee kwesties die te veel door elkaar lopen: menging is goed voor de economische vitaliteit van een buurt, maar dat wil nog niet zeggen dat menging veel effect heeft op het sociale verkeer in een buurt. Het ligt voor de hand dat mensen bij het aangaan van contact erg letten op een vergelijkbare achtergrond en derhalve niet zo snel dwars door de scheidslijnen van klasse en kleur mengen. Dat neemt niet weg dat een sociaal heterogene buurt in andere opzichten wel van belang kan zijn voor de leefbaarheid, bijvoorbeeld doordat er betere voorzieningen ontstaan en in een algemene zin bedrijvigheid wordt aangetrokken door een draagkrachtige middenklasse. Daardoor wordt de economische vitaliteit van de steden versterkt. Hier kunnen we wijzen op de vernieuwing van de Bijlmer, waar een omvangrijk nieuwbouwprogramma werd gecombineerd met een nieuw winkel- en kantoren complex bij de Arena.

Jan Willem Duyvendak kritiseert de gedachte van menging in een bundel met de ontnuchterende titel *Meetingpoint Nederland*: "De verheffende emancipatiebeloftes van gemengd wonen (lijken) te hoog gegrepen. [...] Ook al wonen mensen met een verschillende achtergrond dicht bij elkaar, de sociale afstand blijft bestaan. [...] De omgang in een gemengde wijk is te omschrijven als *living apart together*: de gewenste menging treedt niet of nauwelijks op." Menging is te vaak ingegeven door de simpele gedachte 'bekend maakt bemind'; wanneer mensen elkaar leren kennen wordt de tolerantie groter. Er valt wel iets voor te zeggen dat de segregatie een tijd lang conflicten heeft gedempt: verschillende groepen kwamen nauwelijks met elkaar in aanraking, en waar dat wel gebeurde, zoals in de tuinsteden, stemden de autochtonen met hun voeten. De verandering van de afgelopen jaren heeft zeker te maken met het gegeven dat de middenklasse nu ook wordt geraakt door de immigratie: de omvang daarvan maakt pacificatie door segregatie steeds moeilijker.

Ook Herbert Gans heeft in zijn klassieke boek *People and Plans* (1968) vraagtekens gezet bij het pleidooi voor menging: voor het economisch draagvlak van een wijk of buurt is sociale menging goed, maar een zekere gelijkgestemdheid helpt het sociale verkeer. Naar zijn oordeel worden de voordelen van heterogeniteit overtrokken, maar de nadelen van homogeniteit ook. Het idee van een '*balanced community*', een gemeenschap waar de gehele bevolking evenwichtig in is weerspiegeld, heeft problematische kanten. Hij schrijft: "Een evenwichtig samengestelde gemeenschap zou waarschijnlijk intense politieke en culturele conflicten met zich meebrengen."

Zo gezien gaat het vooral om de schaal waarop men naar dit probleem kijkt: een zekere eenzijdigheid, ook etnisch, van sommige straten of huizenblokken hoeft geen probleem te zijn, als op een hoger niveau van de buurt of een stadsdeel maar diversiteit bestaat. Sommige woningcorporaties bevorderen wat ze omschrijven als 'een dambord' door op kleine schaal levensstijlen te matchen, juist om fricties te voorkomen.

In Rotterdam wordt door WoonbronMaasoevers geprobeerd om zeer onderscheiden woonmilieus te scheppen, waar mensen met vergelijkbare levensstijlen op een harmonieuzere manier kunnen samenleven. In een beschouwing schrijven Martien Kromwijk en René Scherpenisse (2003): "In de zoektocht naar de echte motieven van woonconsumenten werkt WoonbronMaasoevers met de notie dat leefstijlen (eigenlijk: waardenoriëntaties) anno nu veel bepalender zijn voor de woonvraag van mensen dan inkomen of huishoudengrootte." Daarbij worden onder meer onderscheiden: 'terugtreiders', 'samenlevers' en 'dynamisch individualisten'.

Bij het aanbod van woningen wordt deze informatie gegeven, zodat potentiële huurders een keuze kunnen maken die beter aansluit op hun leefstijl. De hoop is dat zo meer sociale samenhang kan ontstaan. Daarbij worden huurders gezien als medevormgevers van hun woonomgeving,

onder meer door “het faciliteren van het maken van woonafspraken, waarbij zittende bewoners hun eigen portiekregels vastleggen. Nieuwkomers zijn welkom, mits ze gemaakte afspraken onderschrijven. Dit alles zal niet leiden tot geheel homogene stadsdelen, maar kleinere homogene gebiedjes zijn niet uitgesloten.”

Beide experimenten zijn zeer de moeite waard, maar deze kleinschalige interventies zijn niet het middel om segregatie te voorkomen. Het matchen van leefstijlen speelt zich af in kleinere eenheden, terwijl het bewust mengen van wijken en buurten naar kleur en klasse – in de hoop daarmee het ontstaan van eilanden van armoede en onwetendheid te voorkomen – om grootschaliger initiatieven vraagt. Vooral is het streven naar verdunning van de achterstandsproblematiek van groot belang, en daarbij is een verandering van de eenzijdige woningvoorraad wezenlijk.

Duyvendak wijst wel op een reëel probleem bij pogingen om door sloop en nieuwbouw een sociaal meer diverse wijk te creëren: “Zo lopen in de huisvesting de zwakste groepen een groot risico dat ze worden verdrongen uit de wijk ‘voor hun eigen bestwil’.” Bestuurders die men in de Westelijke Tuinsteden of in Rotterdamse wijken als Charlois spreekt, hebben het voortdurend over draagvlak voor de herstructurering. Ze bedoelen dat er aanmerkelijke onrust en onbehagen bestaat onder veel bewoners, die de indruk krijgen dat ze worden weggesaneerd uit hun wijk. Velen hechten weinig geloof aan de garanties die ze krijgen om terug te kunnen keren.

Krantenberichten kunnen deze weerstanden illustreren: “Zet een rem op de sloop, besteed meer aandacht aan de sociale kant van de vernieuwing en bouw meer sociale huurwoningen dan gepland. Dat zijn de belangrijkste punten uit het manifest dat bewonersorganisaties in de Westelijke Tuinsteden gisteren hebben gepresenteerd” (Parool, 25 februari 2003). Een ander bericht: “Willem Knol, voorzitter van het samenwerkingsverband bewonersorganisaties Westelijke Tuinsteden, moet nog maar zien of bevolkingsgroepen mixen. ‘Verderop staan nieuwe koophuizen. Het is cru gezegd, maar in feite is dat een enclave van goed verdienende blanken in wat in feite een getto voor allochtonen is. Groepen sluiten zichzelf af. Daar schiet niemand iets mee op.’”

De opeenhoping van achterstanden is voor een deel het gevolg van goed bedoelde stadsplanning, waardoor sociale woningbouw in bepaalde wijken zo overheersend werd dat de emancipatie die werd beoogd in zijn tegendeel omsloeg: in de grote projecten greep de verloedering om zich heen. Daarvan zijn er in de hele westerse wereld talloze voorbeelden, met als bekendste Pruitt-Igoe, een project in St. Louis dat in 1955, het jaar dat het werd voltooid, nog een prijs won en al zeventien jaar later in een onleefbare *no go area* met veel leegstand was veranderd en werd gesloopt. De Bijlmer is een – zoals altijd in Nederland – ietwat milde variant daarvan, maar zo veel scheidde het niet.

Het is buitenlandse waarnemers, zoals Peter Hall, niet ontgaan: "Gedurende de jaren negentig werd steeds duidelijker dat het verschijnsel van een stedelijke onderklasse, dat eerst louter als het product van de gedereguleerde Anglo-Amerikaanse economieën werd gezien, ook in heel andere soorten samenlevingen en steden opdook: grote projecten van sociale huisvesting in Parijs en Amsterdam werden steeds meer bewoond door langdurig werklozen en hun kinderen en in deze wijken sluimerde het geweld onder de oppervlakte – net als in vergelijkbare buurten in New York en Londen."

Het laat zien dat de tijd waarin de grote steden maar heel weinig eigen huizenbezit kennen – in Amsterdam is de verdeling koop 21 procent, sociale huur 55 procent en particuliere huur 24 procent – achter ons gelaten moet worden. Eigen huizenbezit op een grotere schaal, en dat betekent een programma van verkoop door de woningcorporaties, zal de binding met de stad vergroten, zal de menging naar klasse en kleur van buurten bevorderen en zal het eenzijdige sociale profiel van wijken tegengaan. Het is dus in alle opzichten tijd om de onbedoelde gevolgen van de overmaat aan sociale huur in de grote steden onder ogen te zien en tegen te gaan. Daar ligt echt een sleutel tot verandering.

Zevende stelling: menging naar kleur en klasse van wijken is allereerst goed voor de economische vitaliteit en de democratische kwaliteit van de steden en draagt verder in bescheiden mate bij aan contacten over de sociale en etnische scheidslijnen heen.

VIII De culturele pijler

Zeker in wijken waar een ruime meerderheid van de bevolking uit migranten bestaat, zijn patronen van segregatie hardnekkig en niet gemakkelijk door ruimtelijke menging te voorkomen. Daar komt bij dat we niet in wat Gans omschrijft als de '*physical fallacy*' moeten trappen. Daarmee bedoelt hij de overschatting van de invloed van ruimte en de planning daarvan op het gedrag van mensen. Het is duidelijk dat ruimtelijke ordening en sociaal beleid met elkaar in verband moeten worden gebracht, omdat de kwestie van integratie slechts ten dele een ruimtelijk vraagstuk is. De renovatie van hele wijken zoals die nu onderweg is, zal mislukken wanneer er tegelijk niets verandert op de arbeidsmarkt. Dat wordt vrij algemeen ingezien: het pleidooi om de pijlers van het grote stedenbeleid – de fysieke, de sociale en de economische – met elkaar in verband te brengen, is veelgehoord, ook al blijft het in de praktijk niet gemakkelijk.

Naast de poging om buurten en scholen meer te mengen, is nog iets anders nodig. Wat we zijn vergeten, is de 'culturele pijler'. De Britse stadssocioloog Ali Madanipour (2003) schrijft: "Het vraagstuk van sociale uitsluiting en integratie draait hoofdzakelijk om toegang. Het gaat om toegang tot besluitvorming, toegang tot hulpbronnen en toegang tot gemeenschappelijke

verhalen, die integratie bespoedigen." De politieke kant – toegang tot besluitvorming – en de economische kant – toegang tot middelen – krijgen altijd alle nadruk. Vergeten wordt dat de culturele kant van integratie – toegang tot gemeenschappelijke verhalen – minstens even wezenlijk is.

Dat is een groot tekort, omdat alle steden worstelen met vraag hoe op een eigentijdse manier burgerschap moet worden bevorderd. Het is zeker een tekort voor een kabinet dat voortdurend spreekt over een 'cultuuromslag', maar geen idee heeft over een cultuurbeleid dat daar op geënt is. Dat legt een grotere druk op het streven naar integratie langs andere wegen. Met andere woorden, het vraagt om een duidelijker idee over cultuuroverdracht, een sterker ontwikkeld besef van burgerschap. Het gaat hier om de vraag op welke wijze kan worden bevorderd dat mensen niet alleen dezelfde materiele ruimte bewonen, maar ook op welke manier kan worden bevorderd dat mensen dezelfde mentale ruimte delen.

De omstandigheden zijn veranderd, waardoor er eerlijk gezegd niet minder behoefte is aan cultuuroverdracht, maar eerder aan meer. Waarom? Castells legt, zoals we hebben gezien, nadruk op wat hij de dualisering van de steden noemt: "Dit leidt tot een fundamenteel stedelijk dualisme van onze tijd. Tegenover elkaar staan een kosmopolitische elite, die in dagelijkse verbinding staat met de gehele wereld, en een tribalisme van lokale gemeenschappen die zich terugtrekken in hun eigen ruimte als een laatste verweer tegen de macrokrachten die buiten hun greep hun leven bepalen." Zijn zeer terechte conclusie: "De grootste uitdaging voor de Europese steden – en dat geldt ook voor de grote steden elders in de wereld – is hoe de mondiaal georiënteerde economische functies van steden in verband moeten worden gebracht met de plaatselijk gewortelde samenleving en cultuur."

De grote vraag is hoe deze twee werelden met elkaar in verband kunnen worden gebracht, hoe een minimum aan sociale samenhang gewaarborgd kan blijven, hoe voorkomen kan worden dat wijken en buurten ontmenging naar kleur en klasse, hoe de wereldburgers steeds meer komen te staan tegenover een wrokkig 'eigen volk eerst'. Wie deze vragen stelt, valt het onmiddellijk op dat het bestaande discours in steden als Amsterdam en Den Haag tekortschiet. De verlegenheid is groot en dat uit zich in de grote nadruk op diversiteit. Dat is het nieuwe modewoord, maar strikt genomen betekent het weinig: diversiteit omvat alles en betekent dus niets.

Wat we nu beter zien, is de zwakte van deze nadruk op het verschil en het ontwijken van de vraag naar gedeelde normen. De minister van Integratie, Rita Verdonk, merkte snedig op: "Niet alles wat anders is, heeft ook waarde." Niet voor alle eigenheid of identiteit hoeft respect te worden opgebracht. Tolerantie is geen neutraal begrip, maar is verbonden met een cultuur van mensenrechten en pluralisme. De culturele moderniteit is een Europese traditie en vormt de dominante

norm in onze samenleving. Een voorbeeld is de godsdienstvrijheid: wie zich op dat recht beroept, gaat een verplichting aan om die vrijheid ook te verdedigen voor andersdenkenden. Kortom: wat ik wil suggereren is dat zonder een beschavingsideaal alle politiek stuurloos is.

Het is een goed gebruik in academische kring om te polemiseren tegen wat 'culturalisme' wordt genoemd, namelijk om te spreken over een botsing of wrijving tussen culturen. Dat is merkwaardig: de aanhangers van het ideaal van de multiculturele samenleving willen overal over spreken, behalve over cultuur. Maar waarom dan gesproken over een multiculturele samenleving? Eigenlijk is de hele gedachte van 'integratie met behoud van eigen identiteit' een manier geweest om kwesties die raken aan collectieve identiteit los te maken van het integratievraagstuk.

Dat is duidelijk mislukt. Vooral het debat over de plaats van de islam in de liberale democratie maakt dat duidelijk. Eigenlijk is het idee van een 'behoud van eigen identiteit' een nogal conservatieve gedachte, omdat namelijk niet wordt nagedacht over de culturele verandering die een gevolg is van verplaatsing. Het verwarrende is dat de meest vooruitstrevende partijen zich vaak beroepen op deze gedachte en vragen om respect voor een imam die weigert de hand van een vrouwelijke minister te drukken.

Overigens is het nogal overbodig om in een open samenleving termen als diversiteit of multiculturaliteit te gebruiken. Het is namelijk een vanzelfsprekendheid dat een open samenleving wordt gekenmerkt door uiteenlopende opvattingen, levensstijlen en geloven. Maar ook in een liberale democratie zijn er grenzen aan de diversiteit. Met andere woorden, het is geen neutrale arena waar iedere identiteit een gelijke waarde of betekenis heeft. De tolerantie zal zich moeten weren tegen de intolerantie en kan dus nooit onverschillig staan tegenover uitingen van religieus of politiek gemotiveerd extremisme.

Zeker in Rotterdam en Amsterdam, maar ook elders wordt gesproken over de manieren waarop de binding aan de stad vorm kan krijgen, hoe de sociale samenhang kan worden versterkt en hoe het besef dat men deel uitmaakt van een gemeenschap wortel kan schieten. Die zoektocht maakt deel uit van een bredere herwaardering, die ook aan het denken over stedelijke vernieuwing valt af te lezen. Daarbij gaat het over een nieuwe balans tussen rechten en plichten, tussen individuele ontplooiing en wederkerige afhankelijkheid, tussen privacy en publieke orde, kortom, over een idee wat burgerschap in deze tijd zou kunnen zijn.

De cruciale vraag is hoe de noodzaak van vernieuwing en de omgang met het verleden samen kunnen gaan. Want wat is burgerschap uiteindelijk anders dan het inzicht dat er iets aan ons vooraf is gegaan en dat er iets na ons komt? Anders gezegd: het vermogen om zich onderdeel van een

groter geheel te voelen – een buurt of een stad – hangt samen met een houding die meer is dan het consumeren van het hier en nu. Burgerschap gaat over de mate waarin mensen zich verantwoordelijk voelen voor hun ruimere omgeving, dat wil zeggen, buiten het directe gezinsverband.

Dat deze vragen in alle hevigheid zijn gesteld in het debat over de integratie van nieuwkomers, kan niemand verbazen. De demografische omslag heeft het sociale weefsel en de instituties van de steden onder druk gezet en daarom wordt er gezocht naar nieuwe verbanden. De vraag naar inburgering slaat terug op degenen die hem stellen, want de wedervraag luidt terecht: inburgering ja, maar waarin dan? En een samenleving die weinig of niets over zichzelf heeft te zeggen, valt dan snel door de mand. Die verlegenheid maakt een algemener tekort zichtbaar: we hebben vergeten na te denken over wat ons bindt te midden van alle verschillen.

Dat zien we terugkeren in het misverstand over islamitische verzuiling. De gedachte dat deze dezelfde vorm zou kunnen krijgen als de religieuze verzuiling die ons land vroeger zo kenmerkte, klopt om meerdere redenen niet. Niet alleen de etnische verdeeldheid is groot, ook de sociale eenzijdigheid van de moslimgemeenschap is voor iedereen zichtbaar, geheel anders dan in de vroegere zuilen, die sociaal juist heel divers waren. August Hans den Boef concludeert dat de nadruk op de moskee als instrument van integratie – kortom de voortzetting van de verzuiling met andere middelen – niet alleen leidt tot een verval van de “sociale cohesie binnen de stad als geheel, maar ook de sociale controle binnen moslimgemeenschappen versterkt”.

Daar komt iets anders bij. De verzuiling in ons land betrof religies die al een lange geschiedenis van aanpassing als minderheid te midden van andere minderheden achter zich hadden en die zich tegen de soms bijtende kritiek van ongelovigen moesten verweren. Het is onzeker of de islam zich een plaats weet te verwerven als minderheid in een liberale en gesecculariseerde samenleving. Dat zal een behoorlijke mentale aanpassing vragen, al was het maar omdat de islam een geschiedenis achter zich heeft waarin deze altijd een meerderheid vertegenwoordigde in de landen van herkomst. Anders gezegd: de verzuiling van vroeger veronderstelde gemeenschappelijke verhalen – let op het meervoud – die zijn neergeslagen in een gedeelde grondwet en geschiedenis. Dat de religieuze verschillen in dezelfde taalgemeenschap werden uitgevochten hoort daarbij, maar dit is bij de huidige vormen van islamitische verzuiling allerminst een gegeven.

De verlegenheid om iets naders te zeggen over de integratie wordt vaak misverstaan door migranten. Tekenend is de uitspraak van een Marokkaanse hbo-student Bilal el Msaddak: “Maar ik heb ook liever harde en duidelijke regels zoals in Frankrijk dan die eeuwige discussie hier, waardoor je nooit weet waar je aan toe bent. Wat is integratie dan, wat zijn die Nederlandse normen en waarden? Ik heb het idee dat Nederlandse politici het expres vaag houden, zodat ze later kunnen zeggen: nee, zo hadden we het niet bedoeld” (Trouw, 11 juni 2004). Waar wantrouwen heerst, kan onvermogen gemakkelijk worden opgevat als onwil.

Goed, wat is integratie dan? We kunnen daar lang over uitweiden, maar het ook kort zeggen: wanneer migranten voor zichzelf kunnen zeggen 'dit land is nu ook van ons', dan zijn we een heel stuk verder. Integratie gaat naast het verwerven van een aantal vaardigheden, zoals het beheersen van de taal en kennis over het land van aankomst, vooral over de wil deel uit te maken van deze samenleving. Daarvoor is ook een omgeving nodig die daarvoor openstaat: integratie gaat over een cultuur van vertrouwen en om sociale verwevenheid. Integratie vereist een samenleving die het vermogen heeft zichzelf kritisch aan eigen beschavingsnormen te meten, en in die zelfreflectie schieten we tekort.

Laat ik tot besluit een paar voorbeelden van die zelfreflectie noemen, bij wijze van oriëntatie. We zien nu een levendige belangstelling voor de eigen geschiedenis, die niet meer wordt afgedaan als nostalgie, zoals dat tien jaar eerder nog wel gebeurde. De week van de geschiedenis, hoe potsierlijk en platvloers soms ook, de zoektocht van Jan Bank en Piet de Rooy naar een canon van de Nederlandse geschiedenis, de boeken van Geert Mak, ze zijn allemaal uiting van hetzelfde. Het gaat om een herijking die overal in Europa gaande is. Juist in een seculiere samenleving zoeken veel mensen houvast in het verleden, wat een niet-religieuze manier is om een verhouding tot de doden te vinden.

Die continuïteit is zowel een bron van bescheidenheid – er is immers zo veel aan ons voorafgegaan – als een uitnodiging tot betrokkenheid – er ligt immers nog zo veel voor ons. Zonder een verbondenheid van generaties komt elk idee van verantwoordelijkheid voor het grotere geheel in de lucht te hangen. Dat is wat nu wordt gevraagd: met aanvaarding van de democratische revolte van de jaren zestig een nieuw idee over de verhouding van rechten en plichten. Daarom is alle gepraat over dubbele loyaliteiten zo vrijblijvend: meestal gaat het om rechten, zelden over de verplichting die men voelt tegenover meerdere samenlevingen.

Bij dat gemeenschappelijke verhaal hoort ook de geschiedenis van de Nederlandse koloniën en de migratie die uit deze geschiedenis is voortgekomen: "*We are here, because you were there,*" zoals Pakistaanse jongeren op een spandoek schreven tijdens een demonstratie in Londen. Wanneer we het verhaal van de geschiedenis niet verruimen en de migratie in al zijn vormen geen plaats geven, dan zal de zeggingskracht van dat verhaal afnemen. Daarom is de omgang met het verleden zo wezenlijk: wie de kracht en kwetsbaarheid van een open samenleving wil begrijpen, ontkomt daar niet aan.

Onderdeel van dat vermogen tot zelfreflectie is de bereidheid van de ingezetenen om ook zichzelf te meten aan de normen die men aan nieuwkomers wil voorhouden. Om een voorbeeld te noemen: de vrijheid van meningsuiting. Wanneer men een imam veroordeelt vanwege nogal rauwe opvattingen over homoseksuelen die lager zouden zijn dan varkens, dan kan men niet

vergoelijkend spreken over de cineast die moslims voortdurend in verband brengt met geiten. Het wegstreken in het laatste geval komt als een boemerang terug: tolerantie kan niet met twee maten worden gemeten.

Of om een wat belangwekkender voorbeeld te nemen: het hele debat over de scheiding van kerk en staat heeft niet alleen voor de moslimgemeenschap in ons land gevolgen, maar legt ook druk op bepaalde gereformeerde groepen en roept in een algemenere zin de vraag op hoe daar in Nederland vroeger en nu mee is om gegaan. Het dwingt bijvoorbeeld tot nadenken over de resten van een verzuild onderwijs- en omroepbestel, maar ook tot het overwinnen van ambivalenties over de aanvaarding van de islam als onderdeel van een grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid. Dat is dan een islam die zich op zijn beurt voegt als minderheid in een open samenleving. Zo wordt aan alle kanten om zelfreflectie gevraagd uit naam van gedeelde normen, die men niet zou willen relativiseren, maar juist expliciteren.

Dat is een meer verplichtend en uitnodigend idee over een samenleving dan het beeld van 'Nederland meetingpoint' of dan het beeld van Abram de Swaan, die ooit sprak over 'Perron Nederland'. Geplaatst voor de keuze tussen *meetingpoint* of *meltingpot*, tussen stationshal of smeltkroes, zou ik voor het laatste kiezen. Maar het is duidelijk dat de samenleving meer is dan het postmoderne beeld van een stationshal met zijn vluchtige contacten en anonimiteit, en dat zij tegelijk ook niet zal gaan beantwoorden aan het assimilerende beeld van de smeltkroes, waarin alle etnische verschillen uiteindelijk verdampen, onder meer door gemengde huwelijken. Ergens tussen relativisme en assimilatie speelt zich het werkelijke leven af met alle verbindingen en conflicten die dat met zich meebrengt. Ook botsingen dus, maar men zou kunnen zeggen: zonder wrijving geen glans.

Achtste stelling: naast toegang tot besluitvorming en tot economische hulpbronnen is een toegang tot gemeenschappelijke verhalen van groot belang voor een succesvolle integratie van migranten.

Literatuur

Blok, S.A. (2004), *Bruggen bouwen*. Den Haag: SDU

Castells, M. (2003), *European Cities, the Information Society, and the Global Economy*. In: *Le Gates and Stout (ed)*, *The City Reader*. London: Routledge.

Centraal Planbureau (2003), *Four futures of Europe*.

Dagevos, J. (2003), *Minderheden in Amsterdam. Contacten, concentratie en integratie*.

Duyvendak, J.W. en Veldboer, L. (red) (2001), *Meeting Point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Boom: Amsterdam

Gans, H.(1968), *People and Plans. Essays on urban problems and solutions*. New York: Basic Books.

Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek (2004), *Amsterdam in cijfers 2003*.

Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek (2004), *De staat van de Stad Amsterdam II. Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*.

Hall, P. (2002), *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell (3).

Kromwijk, M. en Scherpenisse, R., (2003), *Wonen moet meer van mensen worden. Ofwel: bouwen aan de corporatie van de 21e eeuw*.

Laan Bouma-Doff, W. van der (2004), *Begrensd contact: De relatie tussen ruimtelijke segregatie van allochtonen en de mate van contact*, In: *Mens & Maatschappij*, 79 4 p. 348-366.

Madanipour, A. (2003), *Social Exclusion and Space*. In: *Le Gates and Stout (ed)*, *The City Reader*. London: Routledge, London (3).

Massey, D. and Denton, N. (1993), *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.

Musterd, S. (2004), Social and Ethnic Segregation in Europa. Levels, Causes and Effects. Paper voor Urban Affairs Association Conference in Washington 2004.

Musterd, S. (2003), Segregation and integration: a contested relationship. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29, No. 4: p. 623-641, July 2003.

Roy, O. (2003), *De globalisering van de islam*. Amsterdam: Van Gennepe

Sassen, S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 2001.

SCO-Kohnstamm Instituut (2003), *Onderwijssegregatie in Amsterdam*.

Snel, E. (2003), *De vermeende kloof tussen culturen. Oratie Universiteit van Twente*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *Rapportage Minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *Moslim in Nederland*.

Swaan, A. (1992), *Perron Nederland*. Amsterdam: Meulenhof.

Tibi, B. (2002), *Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration*. Stuttgart: DVA.

Veenman, J. (2001), *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

Bijlage 4

De weg naar sociale insluiting

Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal

Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak
Amsterdam, december 2004

Dit essay is eerder verschenen in Werkdocument 6 met als titel *Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Inleiding

De integratie van migranten, en met name van islamitische migranten, is de grote sociale kwestie van deze tijd. Om deze kwestie het hoofd te bieden, heeft de Nederlandse overheid de afgelopen jaren het integratiebeleid aangescherpt. Asielzoekers worden 'streng maar rechtvaardig' behandeld, huwelijksmigranten moeten aan meer voorwaarden voldoen en aan hen die hier al langer verblijven worden nu nieuwe eisen gesteld op het punt van inburgering.

Ook de concentratie van etnische minderheden in woonwijken in grote steden wordt geproblematiseerd. In de eerste plaats gebeurt dit vanuit de gedachte dat segregatie de oorzaak is van gebrekkige integratie. Het mengen van verschillende bevolkingsgroepen is dan een voor de hand liggende oplossing. Als groepen eenmaal door elkaar heen wonen, ontstaan mogelijkheden voor interetnische contacten, en zo zou de integratie kunnen worden bevorderd. Het vermeende falen van het *nationale* integratiebeleid kan in deze optiek deels worden gecompenseerd door goed *wijk*beleid. In de tweede plaats wordt menging als een manier gezien om wijken weer 'leefbaar' te maken. De zorg voor de gebrekkige integratie van migranten is nauw verbonden met de angst dat sommige wijken zullen veranderen in *no go areas*. Vanuit dit perspectief is menging niet zozeer bedoeld om de integratie van specifieke groepen te bevorderen, maar is zij primair een strategie om te zorgen dat kwetsbare stedelijke wijken niet (verder) in een neerwaartse spiraal terechtkomen.

Sociale wetenschappers hebben kritiek geformuleerd op beleid dat claimt dat sociale menging in achterstandswijken dé oplossing is voor gebrekkige integratie. Het zou beter zijn om te investeren in werk en onderwijs. Op zich is dit kritiek die hout snijdt. Zo is het twijfelachtig in hoeverre beleid überhaupt de woonlocatie van groepen effectief kan beïnvloeden. En zelfs als het mogelijk zou zijn gemengde wijken te creëren, dan nog is er een blijvende noodzaak om veel te investeren in de sociale mobiliteit van achtergestelde groepen. Tegelijkertijd is dit voorstel om nationaal in plaats van wijkbeleid te voeren te rigoreus, te eenzijdig. Het is geen of-of-kwestie, er kan niet met algemeen, landelijk beleid worden volstaan. Er zijn extra inspanningen nodig in achterstandswijken. In het navolgende zullen dan ook we betogen dat de zorg voor achtergestelde wijken wel degelijk terecht is. Uit het breed gedeelde verlangen naar gemengde wijken spreekt een sterke behoefte om de maatschappij bij elkaar te houden, om alle groepen en gebieden in Nederland met elkaar te integreren. Dat kan soms doorslaan in assimilatie-drang, maar tegelijkertijd spreekt er betrokkenheid uit. Zeker wanneer we een vergelijking maken met de Verenigde Staten, blijkt hoe bijzonder het is dat de Nederlandse politiek en media zo veel aandacht besteden aan wijken als de Bijlmer, Spangen en Kanaleneiland.

Het lijkt ons om morele en politieke redenen niet verstandig de zorgen voor deze wijken te relativiseren. Dat betekent nog niet dat we klakkeloos akkoord zouden moeten gaan met de maatregelen die worden voorgesteld om achterstandswijken vooruit te helpen – wij zijn even sceptisch ten

aanzien van rigide mengingsstrategieën als andere wetenschappers die zich in dit debat hebben gemengd. Maar dat betekent nog niet dat alle mengingsambities in de ban zouden moeten worden gedaan, laat staan dat wijkbeleid overbodig zou zijn. Naast menging zijn er – zo zullen we laten zien – andere beleidsopties om de situatie in wijken en buurten te verbeteren. Onze ambitie is om de discussie tussen wetenschappers en politici in een nieuw daglicht te plaatsen. We willen het debat vlottrekken door een oefening in empathie: als het zo is, zoals wetenschappers stellen, dat politici kiezen voor inefficiënt beleid wanneer ze willen mengen, hoe kunnen we dan begrijpen dat mengen populairder is dan ooit tevoren? En, belangrijker, hoe kunnen we ervoor zorgen dat in de toekomst de terechte zorg voor achterstandswijken omgezet wordt in efficiënt en ambitieus beleid?

Om deze vragen te beantwoorden, gaan we als volgt te werk. In de eerste paragraaf bezien we hoe de Nederlandse beleidsdoelstellingen gericht op integratie zich verhouden tot de beleidsambities in de Verenigde Staten en enkele West-Europese landen. Vervolgens geven we feitelijke informatie over de mate van concentratie en segregatie in Nederland in verhouding tot de situatie in andere landen. Nadat we verklaard hebben waarom wetenschappers en politici al lange tijd lijnrecht tegenover elkaar staan, geven we aan hoe onderzoek en beleid met betrekking tot achterstandswijken zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen.

Insluiting of uitsluiting?

Zoals gezegd, heeft er een duidelijke verharding plaatsgevonden in het beleid ten aanzien van etnische minderheden. In het debat staan twee interpretaties van de recente koerswijziging in het Nederlandse integratiebeleid tegenover elkaar. Ten eerste zijn er intellectuelen die stellen dat in het beleid nu eindelijk de problemen serieus worden genomen. Zij zien een nieuwe consensus ontstaan waarin harde maatregelen en grote ambities hand in hand gaan (bijvoorbeeld Scheffer 2004). Volgens deze zienswijze is het beleid niet per se hardvochtig. Het is eerder zo dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken (Koopmans 2002) en dat het voor alle betrokkenen beter is dat het beleid een meer verplichtend karakter krijgt. Zo wil de huidige regering strenger zijn met betrekking tot de instroom van nieuwkomers om de hier reeds aanwezigen – die in meerderheid onvoldoende geïntegreerd zouden zijn – (alsnog) de kans te geven zich een volwaardige plek in de Nederlandse samenleving te verwerven. Hiertoe is niet alleen een schooldiploma, het beheersen van de Nederlandse taal en/of het deelnemen aan de arbeidsmarkt voldoende, migranten moeten ook in cultureel opzicht de kloof verkleinen met autochtone Nederlanders. Ze moeten de centrale normen en waarden van Nederland onderschrijven en mentaal ‘kiezen’ voor hun nieuwe vaderland (geen dubbele nationaliteit!). Volgens de integratiekaart, het instrument van minister Verdonk om de effecten van haar beleid te meten, zou het slechten van mentale kloven zich onder andere moeten manifesteren in gemengde huwelijken, het bezoeken van een gemengde school en het leven in een gemengde wijk. In deze lezing van het ‘nieuwe’ integratiebeleid is de strengere

aanpak zowel goed voor migranten zelf (die eerder baat hebben bij een harde aanpak dan bij 'doodknuffelen') als voor de samenleving in haar geheel. Gedeelde normen en waarden zijn noodzakelijk voor de sociale cohesie van een maatschappij.

Tegenover dit 'nieuwe realisme' (Prins 2004) staat een tweede interpretatie van de verharding van het beleid: dit zou uitsluitend gericht zijn op assimilatie, op het 'witwassen' van migranten (Gowricharn 1998), terwijl culturele aanpassing geen noodzakelijke voorwaarde is voor volwaardige participatie in de samenleving. De 'culturalisering' van het beleid is repressief, omdat het geen respect toont voor andersgezinden, waarbij met name moslims het recentelijk moeten ontgelden. Dit beleid, zo wordt gewaarschuwd, zal uiteindelijk niet leiden tot integratie, maar tot een grotere mentale en ook fysieke afstand (segregatie) tussen bevolkingsgroepen.

Door deze verschillende waardering van recente beleidswijzigingen dreigen we over het hoofd te zien dat over de onderliggende inzet eenstemmigheid bestaat: *migranten in Nederland moeten worden ingesloten, niet uitgesloten*. Zo zijn de maatregelen tot het afremmen van de instroom van nieuwe migranten niet ingegeven vanuit de intrinsieke wenselijkheid van beperking van instroom als zodanig, als wel om de integratie van reeds in Nederland aanwezige migranten te bespoedigen: de capaciteit om migranten te laten integreren dreigt af te kalven door een permanente hoge instroom van nieuwkomers. Die dreiging zou gelden voor Nederland in zijn geheel en voor bepaalde buurten in grote steden in het bijzonder. Dit beleid van afgrenzing wordt dus – van links tot rechts – gemotiveerd om de slaagkans van migranten die al binnen zijn, te verhogen.

In het kader van dit essay is het niet relevant of dit verband tussen (geringere) instroom en (versnelde) integratie terecht wordt gelegd. Hier is van belang dat welhaast alle politieke partijen zich blijken te willen inspannen voor *insluiting* van reeds aanwezige migranten, omdat zij zich grote zorgen maken over achterblijvende onderwijsprestaties, schooluitval, lagere arbeidsparticipatie, grotere armoede, hoge WAO-afhankelijkheid, relatief slechte huisvesting en hogere criminaliteit van en door migranten. In dit verband is het ook niet relevant of politici vooral geïnteresseerd zijn in insluiting van allochtonen vanwege de hinder voor autochtone Nederlanders of vanwege hun betrokkenheid bij het moeizame bestaan van veel migranten. Hier gaat het om de vaststelling dat welhaast iedereen de positie van migranten snel verbeterd wil zien; hun geringe integratie wordt als een groot probleem beschouwd.

In een tijd waarin de opiniepagina's in Nederlandse kranten volstaan met polemiek, zien we deze consensus gemakkelijk over het hoofd. Maar als we een vergelijking maken met de Verenigde Staten, blijkt de Nederlandse aandacht voor integratie en de afkeer van segregatie wel degelijk iets bijzonders. Zo is in de VS het bestaan van getto's waarin miljoenen zwarten onder de armoedegrens leven eigenlijk nauwelijks (meer) een thema in de politiek.

Ook een andere manifeste vorm van uitsluiting, namelijk de opsluiting van miljoenen, veelal zwarte jongemannen in de gevangenis, is niet alleen breed geaccepteerd, maar zelfs het beoogde effect van beleid dat de afgelopen decennia is geïntensiveerd. Het opsluiten en afsluiten van grote

groepen is het belangrijkste antwoord van de overheid op de afnemende compassie met (potentiële) delinquenten en de groeiende compassie met slachtoffers. Terwijl er in 1973 van elke 100.000 Amerikanen 100 in de gevangenis zaten, waren dat er in 1998 al 450. Dat is ruim drie keer zo veel als in het Verenigd Koninkrijk, dat toch niet bekend staat om zijn lichte straffen (Garland 2001). De helft van deze gevangenen is zwart, terwijl zwarten slechts zes procent van de bevolking uitmaken.

Loïc Wacquant suggereert dat de toename van het aantal zwarte gevangenen niet op zich staat. Hij stelt dat in de Verenigde Staten een situatie is ontstaan waarin een deel van het stedelijk gebied is afschreven door de staat (Wacquant 1998, 2002a). In dergelijke gebieden – getto's – ontbreken elementaire instituties zoals scholen en politie. De sociale malaise in dergelijke gebieden leidt tot wantrouwen ten aanzien van gezag, een gebrek aan mogelijkheden voor sociale mobiliteit en relatief gunstige 'carrièrevooruitzichten' in het criminele circuit, met name in de drugshandel. Het gevolg is dat het getto en de gevangenis samen een afzonderlijke maatschappij vormen die met fysieke en mentale muren is afgeschermd van de *mainstream* (Wacquant 2001b). Vanzelfsprekend zouden we onrecht doen aan de VS wanneer we niet zouden wijzen op initiatieven die genomen zijn om tot een meer gemengde samenstelling van scholen en wijken te komen (zie bijvoorbeeld Galster & Zobel 1998). Ook bestaat er een vorm van inburgeringsbeleid gericht op de grote instroom van nieuwkomers die dit immigratieland kenmerkt. Maar dat is hier niet het punt. Het gaat ons om de vraag of de politiek zich druk maakt om de insluiting van *alle* ingezetenen of dat het lot van grote groepen uitgesloten de politiek uiteindelijk koud laat. Dat laatste is aldaar het geval: in de recente Amerikaanse verkiezingscampagnes speelden getto's en gevangenen nauwelijks een rol. Waar Nederlandse politici herhaaldelijk stellen dat zij zich zullen inspannen voor bewoners van achterstandswijken (en verkiezingskaravans hier naartoe leiden), richten Amerikaanse politici zich vrijwel uitsluitend op relatief welvarende gebieden, met name de almaar groeiende suburbs. Ook raciale ongelijkheid speelt nauwelijks een rol in het publieke debat. Elke hoop op lotsverbetering van het zwarte stedelijke proletariaat lijkt dan ook ijdel.

Deze situatie is relatief nieuw. Nog in de jaren zeventig werd actief geprobeerd om achterstandswijken voor verder verval te behoeden. Activisten voor burgerrechten werden door de overheid ondersteund en mochten met Community Action Programmes proberen hun buurt vooruit te helpen. Ook raciale ongelijkheid was in die tijd nog een belangrijk thema. De maatregelen voor positieve discriminatie, die nu door Bush en anderen worden bekritiseerd, werden in deze periode ingevoerd om de kloof tussen de blanke en de zwarte bevolking te verkleinen. Het voert te ver om hier uitgebreid na te gaan waarom deze pogingen tot incorporatie mislukten. Een deel van het antwoord ligt in ieder geval in de combinatie van economische herstructurering, die veel zwarte Amerikanen de kans op een fatsoenlijke baan ontnam, en de gelijktijdige terugtrekking van de overheid (Wilson 1987, 1996).

Op een aantal punten is de nieuwe sociale kwestie vergelijkbaar in Nederland en de Verenigde Staten: zowel hier als daar is sociale ongelijkheid verbonden geraakt met etniciteit. In Nederland en veel andere Europese landen is het debat mede hierdoor ook zo heftig. De 'verkleuring' en 'multiculturalisering' van de sociale kwestie wordt als een klemmend probleem gezien; de overlap tussen klasse en kleur wordt benadrukt. Dit in tegenstelling tot de huidige Verenigde Staten, waar steeds minder over 'ras' gesproken wordt (Wacquant 2002b), terwijl de raciale ongelijkheid toch eerder toe- dan afneemt.

Voor de goede orde: ook in Nederland kan een situatie ontstaan waarin (te) veel nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid' leidt tot gebrek aan aandacht voor de structurele problemen waar sommige groepen mee kampen. En ook in Nederland is het percentage gedetineerden snel gestegen. In het algemeen geldt dat minder vertrouwen bestaat in de capaciteit of wil van allerhande groepen – uitkeringsgerechtigden, immigranten, wetsovertreders – om zich op een positieve manier tot de overheid en samenleving te verhouden. Harde maatregelen krijgen brede steun. Blijkens het laatste Sociaal en Cultureel Rapport juicht een grote meerderheid van de bevolking meer toezicht en hardere straffen toe (SCP 2004). Net als in de Verenigde Staten is er hier een duidelijke etnische component: de angst voor criminaliteit hangt samen met een angst voor de groei van het aandeel allochtonen en het ontstaan van getto's. Uit deze en andere cijfers in het rapport zouden we derhalve gemakkelijk kunnen concluderen dat Nederland dezelfde richting opgaat als de Verenigde Staten. Net als in de Verenigde Staten kunnen angst en onbegrip zich ook hier vertalen in maatregelen die groepen uitsluiten in plaats van vooruit helpen. De consequentie voor stadswijken en buurtbewoners is dan dat er minder wordt geïnvesteerd in preventie, sociale cohesie en werkgelegenheid en dat er meer nadruk komt te liggen op straffen.

Maar deze ontwikkeling is verre van vanzelfsprekend. Tot nu toe lijkt de angst voor de opkomst van een allochtone onderklasse zich juist te vertalen in een constante zorg voor de grote stad. Zodra in een wijk wetteloosheid heerst, trekt dit ruime politieke aandacht – zie de controverses rond de Amsterdamse Diamantbuurt. Deze aandacht voor achterstandswijken heeft overigens niets te maken met een speciale Nederlandse mentaliteit. Uitsluiting is in Nederland simpelweg geen optie. We leven te veel door elkaar heen en hebben te veel met elkaar te maken om ons niet te bekommeren om het lot van *alle* bevolkingsgroepen en *alle* wijken (vergelijk De Swaan 1988). Die wederzijdse afhankelijkheden verklaren misschien ook dat 'integratie' een kernbegrip is geworden in het Nederlandse debat. Het is precies deze morele afkeer van uitsluiting en segregatie die wij zouden willen cultiveren en kanaliseren.

Overigens staat Nederland niet alleen in deze behoefte tot insluiting. Ook in Frankrijk en Engeland is de politiek, ondanks divergenties in het beleid met betrekking tot migranten, *au fond* gericht op *insluiting*. Dat de Fransen menen dat daartoe verregaande assimilatie gewenst is terwijl in Engeland religieus en etnisch pluralisme veel minder geïdentificeerd wordt (Parekh 2002), doet niets af aan de gedeelde inzet om migranten in te sluiten. Overigens blijkt het verschil tussen het

Franse 'universalistische' beleid enerzijds en het Engelse en Nederlandse beleid gericht op (problematische) groepen (Rijkschroeff en Duyvendak 2004) anderzijds in de praktijk vaak minder groot dan op grond van de divergerende 'publieke filosofieën' zou mogen worden verwacht. Die officiële beleidsfilosofieën zijn vooral van belang voor het begrijpen van symbolische controverses rond minderhedenvraagstukken. De voortdurende onrust rond hoofddoekjes in Frankrijk is bijvoorbeeld alleen te begrijpen tegen de achtergrond van de Republikeinse en radicaal-seculiere geschiedenis van de Franse staat (Favell 1998; Chambon 2004). Vanuit ons perspectief is het echter belangrijk op te merken dat officiële beleidsfilosofieën vaak niet en zeker niet rechtstreeks doorwerken in concrete, dagelijkse beleidspraktijken. Zo komt het ook in Frankrijk voor dat autoriteiten praten met vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties (Ireland, 1994) en blijkt het officiële diversiteitsbeleid van de Britse politie weinig te behelzen wanneer in achterstandswijken crisis-situaties ontstaan (Body-Gendrot in Uitermark 2004).

In meer algemene zin zien we dat alle West-Europese landen kiezen voor een op integratie gericht, *territoriaal* beleid bij de aanpak van sociale problemen. In dit essay zullen de zin en de onzin van verschillende elementen van de wijkaanpak voor het bevorderen van integratie en leefbaarheid aan de orde komen. Eén ambitie, die doorgaans een centraal onderdeel vormt van de wijkaanpak, verdient echter de meeste aandacht: sociale menging.

Segregatie en concentratie

In het beleid gaat het om het 'doorbreken van eenzijdige' buurten, om het qua inkomen en etniciteit meer gemengd maken van deze wijken. Deze ambitie bestaat in veel West-Europese landen, ook al lopen de mogelijkheden hiertoe tussen landen sterk uiteen, afhankelijk van onder andere de organisatie van de volkshuisvestingssector, het aandeel huur- en koopwoningen, het grondbezit, enzovoorts. Deze verschillen verklaren deels ook waarom de mate van segregatie en concentratie tussen landen opmerkelijk uit elkaar loopt (tabel 1).

Tabel 1: Segregatie-indices voor geselecteerde steden in de Verenigde Staten (1995) en Europa (1990-1995)

Verenigde Staten (zwart-blank)		Europa	
Newark	83	Birmingham: Bangladeshi – blanken	66
St. Louis	82	Den Haag: Turken – Nederlanders	65
Los Angeles – Long Beach	81	Manchester: India – blanken	64
Atlanta	80	Londen: Bangladeshi – blanken	64
Miami	78	Rotterdam: Turken & Nederlanders	62
Pittsburgh	76	Amsterdam: Turken & Nederlanders	42
Washington D.C	75	Düsseldorf: Turken & Marokkanen/Duiters	28
Norfolk – Virginia Beach	68	Frankfurt: Marokkanen & Duitsers	27
San Francisco – Oakland	68	Parijs: Algerijnen – Fransen	23

Bron: Musterd & De Winter, 1998, p.669

Tabel 1 laat zien dat de zwarte bevolking in de Verenigde Staten sterk gesegegreerd woont. Tegelijkertijd is duidelijk dat de situatie in Nederland wat betreft met name Turken in sommige steden hier niet eens zo heel veel bij achterblijft. Ook hier is sprake van een redelijk hoge segregatie. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat binnen Nederlandse steden segregatie in het algemeen niet meer sterk toeneemt of zelfs afneemt (tabel 2). In Amsterdam is de segregatie van minderheden weliswaar nog toegenomen, maar in Rotterdam neemt de segregatie van minderheden juist af. Den Haag blijkt in 1998 nog altijd de meest gesegegreerde stad van Nederland, maar de mate van segregatie laat ook daar een neergaande trend zien.

Bij dergelijke cijfers kunnen een hoop kanttekeningen worden geplaatst. We zullen niet ingaan op technische aspecten, maar merken wel op dat noemers als 'Surinamer', 'Antilliaan', enzovoorts geen vaststaande betekenis hebben. Een andere reden dat de cijfers soms weinig zeggen over wat feitelijk in buurten gebeurt, is dat het aandeel van een groep in een buurt sterk kan toenemen zonder dat de segregatie-index verandert. Als het aandeel Marokkanen in de gehele bevolking verdubbelt, terwijl hun segregatie-index gelijk blijft, betekent dit dat hun aandeel in alle wijken verdubbelt. Hier komen we nog op terug.

Hier is van belang op te merken dat Nederlandse steden een behoorlijk hoge mate van etnische segregatie kennen, waarvoor onder andere het internationaal gezien hoge percentage sociale huurwoningen in bepaalde wijken een verklarende factor is (Bolt et al. 2002). Overigens is de variatie in inkomen binnen deze wijken doorgaans groot (SCP 1995). Achterstandswijken zijn dus vaak sociaal-economisch 'gemengde wijken'. Echt homogene wijken zijn doorgaans juist zeer rijk. Dit alles neemt niet weg dat de concentratie van armoede en etniciteit als een probleem wordt ervaren. Menging dient zich hierbij aan als mogelijke oplossing. Menging kan op verschillende manieren worden nagestreefd: door koopwoningen te bouwen in achterstandswijken (herstructurering), door de maximale inkomenseisen voor sociale woningen in achterstandswijken te laten vallen en juist minimale inkomenseisen te introduceren, of door alleen welvarende gezinnen toe te laten in geselecteerde complexen. Het recente voornemen van Rotterdam om (allochtone) armen uit sommige 'kwetsbare wijken' of zelfs uit de stad te weren, is een voorbeeld van een directere vorm van mengingspolitiek.

Tabel 2: Segregatie-index van verschillende etnische groepen in de vier grote steden, 1980, 1986, 1995 en 1998

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Minderheden
<i>Amsterdam</i>					
1980	37,3	38,8	27,8	26,2	30
1986	38,8	36,9	33,7	33	31,5
1995	40,7	39,1	34,8	34,9	31,7
1998	42,3	41,2	34,2	35,1	33,1
<i>Rotterdam</i>					
1980	–	–	–	–	46,5
1986	–	–	–	–	43
1995	51,7	46,8	28,6	28,5	43
1998	49,9	44,2	26,2	25,7	40,8
<i>Den Haag</i>					
1980	66,4	64,7	-	-	55,5
1986	65,1	57,3	46,4	26,9	52,7
1995	54,6	49,9	40,2	25,5	43,1
1998	53	48,6	38,7	25,9	41,8
<i>Utrecht</i>					
1980	–	–	–	–	37,1
1986	46,4	37,2	–	–	33,2
1995	43,2	42,2	24	22,5	32,9
1998	43,1	44,5	23,4	19,5	34,8

Noot: de segregatie-index geeft het percentage van de betreffende groep dat zou moeten verhuizen om gelijk verdeeld te zijn over de stad. 'Minderheden' verwijst voor de jaren 1980 en 1986 naar Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Zuid-Europeanen en voor de jaren 1995 en 1998 naar deze groepen en allochtonen uit andere niet-geïndustrialiseerde landen

Menging en spreiden

Hoewel het gaat om een nieuw middel (het weren van bewoners op basis van inkomen), tekenen zich in het debat over het voornemen van Rotterdam vergelijkbare scheidslijnen af als in eerdere discussies over het nut van en de (juridische) mogelijkheid voor spreidingsbeleid van kansarmen in het algemeen en kansarme allochtonen in het bijzonder (Veldboer en Duyvendak 2004). Aan de ene kant staan wetenschappers die, met onderzoek in de hand, stellen dat het moeilijk is gemengde wijken te creëren en dat gemengd wonen de integratie van kansarme allochtonen ook niet of nauwelijks bevordert (Bolt 2004; Musterd en Ostendorf 2003a, 2003b). Mensen onderhouden doorgaans weinig contacten in de buurt. En als ze dat al doen, zoeken ze eerder mensen op met dezelfde etnische of sociaal-economische achtergrond. In die zin zijn gemengde buurten bedrieglijk: de sociale netwerken zijn er even homogeen als elders (Loopmans 2000). Aan de andere kant staan politici die menen dat er ingegrepen moet worden in de woningvoorraad opdat kansarmoede ruimtelijk wordt gespreid. Hoewel weinig politici pleiten voor gedwongen spreiding,

kunnen de tamelijk radicale plannen van Rotterdam op heel wat steun rekenen, in ieder geval van het kabinet (De Graaf en Verdonk 2004).

Waar deze *gerichte* spreidingsplannen nog omstreden zijn, bestaat er al jarenlang consensus dat via *indirect* beleid menging moet worden bevorderd. Door het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken en sociale woningen in voorsteden en nieuwbouwwijken moeten meer gemengde wijken en steden ontstaan. Dit beleid van gemengd bouwen wordt al sinds 1990 gevoerd en is in de loop der jaren steeds verder geïntensiveerd. In 1997 werd met het herstructureringsbeleid een ambitieuze stedelijke vernieuwing voorgesteld: in de door het beleid geselecteerde wijken moet het percentage sociale huur worden verlaagd van 65 naar 42, terwijl het aandeel koop zou moeten stijgen van 18 naar 45. Musterd (2000) heeft in dit verband gesproken van 'draconische maatregelen'. Zijns inziens hebben beleidsmakers door hun angst voor gettovorming de realiteit uit het oog verloren. Het geld dat nu aan herstructurering wordt besteed, zou veel beter kunnen worden ingezet voor onderwijs of arbeid.

Wie hebben er nu gelijk? Is het inderdaad waar, zoals politici beweren, dat drastische maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat 'gettovorming' wordt tegengegaan (noot 1)? Of hebben wetenschappers gelijk en is het beleid gebaseerd op twijfelachtige veronderstellingen? Wij menen dat beide partijen op onderdelen gelijk hebben, maar veelal langs elkaar heen praten omdat ze het uiteindelijk over verschillende problemen hebben (zie ook Uitermark 2003a).

De wetenschappelijke kritiek op het politieke geloof in buurteffecten is relevant voor zover het beleid (ten onrechte) zou menen dat *sociale mobiliteit* van achtergestelde bewoners door menging drastisch kan worden bevorderd. Zeker in de afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat mengingspolitiek vaak (ook) is bedoeld om andere doelen te bereiken. Vooral veiligheid en leefbaarheid staan tegenwoordig centraal. Bestuurders richten zich in eerste instantie op het *bestuurbaar* maken van een buurt. Wil de integratie van migranten überhaupt een kans krijgen, dan moeten de achterstandswijken 'op orde' worden gebracht.

Wij delen de kritiek van andere wetenschappers dat sociale menging vaak onnadenkend wordt nagestreefd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat sociale menging wel een antwoord kan zijn op reële problemen die door zowel bestuurders als bewoners worden gevoeld: de wijk is gedesorganiseerd geraakt, de binding tussen bewoners en bestuur is verminderd, er bestaan spanningen tussen groepen. Daarmee is nog niet gezegd dat sociale menging dé strategie is waarmee deze problemen het hoofd moet worden geboden. Daarom zou er ook aandacht moeten zijn voor andere oplossingen, met name voor het versterken van sociaal kapitaal in de buurt.

Buurteffecten

Mede naar aanleiding van de sterke focus op de buurt bij beleidsmakers in Europa is er in de internationale literatuur de laatste jaren een stroom van onderzoekresultaten gepresenteerd over de relatie tussen woonomgeving en ontwikkelingskansen (voor een overzicht zie Sampson et al. 2002). De vraag die in dit type onderzoek centraal staat is of er negatieve sociaal-economische buurteffecten bestaan: maakt het voor kansarme huishoudens uit of zij in een gemengde of een arme wijk wonen? Als belangrijkste hypothese geldt hierbij – in het voetspoor van de beleidsmakers – dat een dergelijke relatie inderdaad bestaat. Bewoners in achterstandswijken hebben doorgaans immers weinig toegang tot voorzieningen, moeten met elkaar concurreren om laagwaardige werkgelegenheid en zien geen positieve rolmodellen in hun omgeving. Of al deze negatieve invloeden inderdaad de ontwikkelingskansen verminderen kan in principe worden onderzocht aan de hand van statistische analyses. Dit is dan ook een beproefde methode van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Enkele Nederlandse wetenschappers hebben grensverleggend werk verricht door met grote databestanden onderzoek te doen naar de relatie tussen woonomgeving en ontwikkelingskansen. De uitkomsten van dit onderzoek laten een gemengd beeld zien. In sommige onderzoeken worden wel buurteffecten gevonden, zij het dat deze gering zijn in vergelijking met andere factoren (Ostendorf et al. 2001). Recent onderzoek toont aan dat buurteffecten wel bestaan, maar dat het wonen in een gemengde buurt vooral positief effect heeft op relatief kansrijke bewoners (Musterd et al. 2003). Deze onderzoekers concluderen dat het nastreven van gemengde buurten bezwaarlijk beargumenteerd kan worden vanuit het perspectief van kansarme bewoners. De onderzoekers achten het verstandiger te investeren in onderwijs en werk dan in huisvestingsprojecten gericht op meer gemengde buurten. Zij pleiten vooral voor nationaal beleid, zoals het overeind houden van verzorgingsstaatvoorzieningen.

In eerste instantie lijkt dit een overtuigende strategie, die bovendien als voordeel heeft dat de 'schuld' voor maatschappelijke achterstand niet als vanzelfsprekend bij in elkaars buurt wonende allochtonen wordt gelegd (zie ook Duyvendak 1999). Bij nader inzien is de voorgestane oplossingsrichting door Musterd c.s. echter riskant. Bij veel politici bestaat het beeld dat het ontstaan van *no go areas* met grote interetnische spanningen een probleem is voor de betreffende buurten én een gevaar voor de samenleving als geheel. Of die inschatting nu adequaat is of niet, zij biedt hoe dan ook aanknopingspunten om te bezien wat er in deze buurt kan en moet verbeteren. Door vanuit de wetenschap eenzijdig aandacht te besteden aan maatregelen die *niet* werken, wordt de aansluiting gemist bij de grote politieke belangstelling voor achterstandsbuurten, die zowel vanuit het perspectief van allochtonen als autochtonen in die buurten verheugend is (zie de 56-wijkenaanpak van minister Dekker). Want dat is een reëel gevaar van de strategie van de relativering van het buurteffect: het dreigt de noodzaak tot investeringen in die buurten ook te relativieren en het huidige engagement gericht op insluiting van migranten op den duur te ondermijnen. Ook kunnen relativiserende opmerkingen een demotiverend effect hebben op buurtbewoners die zich engage-

ren: hebben hun inspanningen geen zin? Ten slotte heeft deze benadering weinig oog voor de bestuurlijke noden in deze achterstandswijken.

Laten we daarom kijken of ander onderzoek naar buurteffecten wellicht meer handvatten geeft voor buurtbeleid. Statistisch onderzoek laat doorgaans in het midden wat de *mechanismen* zijn achter de (in)significante verbanden die worden gevonden. Kwalitatief onderzoek kan hier uitkomst bieden. Dan blijkt dat de afwezigheid van (sterke) buurteffecten kan worden begrepen vanuit de geringe of zelfs negatieve contacten tussen buurtbewoners met een verschillende achtergrond. Menging helpt mensen in een achterstandssituatie niet vooruit als zij geen boodschap hebben aan (nieuwe) bewoners met een hoger of middeninkomen (en vice versa) (Blokland-Potters 1998; Kleinhans et al. 2000; Loopmans 2000). Daarnaast komt een reeks aan conramechanismen naar voren: etnische concentratie heeft ook voordelen. In dergelijke buurten, zo stelt men, bestaan meer mogelijkheden voor etnisch ondernemerschap en is er een bloeiende informele sector die uiteindelijk kan dienen als springplank naar de formele economie (Bolt et al. 1998; Burgers 2002; Burgers & Snel 2002; Kesteloot 1998; Kloosterman & Van der Leun 1998; Meert et al. 1997; Noordhoff 2004).

Het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek naar buurteffecten is overigens zelden of nooit met elkaar in verband gebracht. Dat is jammer. We mogen immers verwachten dat een al dan niet significant buurteffect slechts een gemiddelde is. Het zou heel goed kunnen dat voor sommige groepen het wonen in een homogene achterstandswijk positieve effecten met zich meebrengt (bijvoorbeeld voor allochtonen die etnisch ondernemerschap ambiëren), terwijl het voor anderen negatief uitpakt (bijvoorbeeld voor bewoners die geen toegang hebben tot lokale netwerken, maar wel afhankelijk zijn van relatief slechte voorzieningen). Dit is een belangrijk hiaat dat de gebruikswaarde van onderzoek voor beleid beperkt.

Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau gaat ook nadrukkelijk in op buurteffecten. Terwijl tientallen grootschalige en internationale studies slechts zeer voorzichtige uitspraken doen over de mate waarin buurteffecten een rol spelen, presenteren de onderzoekers van het Planbureau het ene na het andere uitgesproken resultaat. Dit is niet zo verbazingwekkend. Het SCP kijkt namelijk niet naar sociaal-economische buurteffecten, maar naar vooral naar buurteffecten op het gebied van sociale contacten, leefbaarheid en bestuur. Waar de sociaal-economische ontwikkeling van inwoners vooral afhangen van de stedelijke arbeidsmarkt, de nationale economische groei en onderwijsvoorzieningen, is voor de domeinen die het SCP onderzoekt het buurtniveau wel degelijk van belang.

Wat betreft *sociaal-culturele* buurteffecten stellen de onderzoekers van het SCP bijvoorbeeld dat het wonen in een concentratiebuurt de kans verkleint dat allochtonen contact onderhouden met autochtonen (Dagevos 2004). Volgens de commissie-Blok (2004) zou dit sociaal-culturele buurteffect zich op een gegeven moment kunnen vertalen in een sociaal-economische achterstelling.

Contacten met autochtonen worden in deze zienswijze gezien als indicator voor de hulpbronnen die aanwezig zijn in sociale netwerken. Een ander sociaal-cultureel buurteffect treedt op bij de attitudes van bewoners tegenover andere bevolkingsgroepen. Ook op dit gebied worden duidelijke buurteffecten gevonden: discriminatie en racisme komen vaker voor in achterstandswijken, en ook hier versterken buurteffecten de invloed van een laag opleidingsniveau en een lage sociaal-economische status (SCP 1994; De Vos en Deurloo 1999).

Hetzelfde geldt voor *criminaliteit* en *onveiligheid*. Wittebrood en Van der Wouden laten zien dat het wonen in een achterstandswijk de kans op slachtofferschap vergroot (Wittebrood en van der Wouden 2002). Uit weer ander onderzoek blijkt dat er ook sterke *bestuurlijke* buurteffecten zijn. Allochtonen in achterstandswijken zijn relatief achterdochtig ten opzichte van formele instituties van de Nederlandse maatschappij. Hoewel over dit onderwerp slechts verkennend onderzoek beschikbaar is, lijkt ook hier sprake van een onafhankelijk buurteffect dat wordt versterkt door andere variabelen (SCP 2002). Het onderzoek van het SCP maakt duidelijk voor welke uitdaging bestuurders gesteld staan. Zij hebben te maken met relatief achterdochtige bewoners die onderling conflictueuze relaties hebben. Dergelijke 'bestuurlijke' buurteffecten hebben in het onderzoek tot nu toe te weinig aandacht gekregen. Hoe reageren bestuurders op deze problemen en wat is in een bestuurlijk perspectief de (mogelijke) rol die mengingsstrategieën kunnen spelen in achterstandswijken?

Leefbaarheid en bestuurbaarheid

Slechts weinig politici en beleidsmakers noemen mogelijke sociaal-economische buurteffecten (nog) als voornaamste reden om menging na te streven (noot 2). Als we luisteren naar beleidsmakers, hebben zij het steeds minder over de ontwikkeling van achtergestelde individuen (die gehinderd zou worden door een eenzijdige buurtsamenstelling), en steeds vaker over de buurt als geheel. Die zou onleefbaar of onveilig worden als er te veel kansarme(n) (allochtonen) wonen. Corporaties uiten vaak hun zorgen over de 'balans' in een buurt en stellen dat instroom van hogere inkomens noodzakelijk is om een 'neerwaartse spiraal' te voorkomen (Camstra 1996). Recentelijk heeft Dominic Schrijer (2003) vanuit sociaal-democratisch perspectief een dergelijke zienswijze uitgedragen: het water staat ons, de bestuurders van achterstandswijken in grote steden, tot aan de lippen. Spreiding is noodzakelijk om 'overbelasting' van de buurt en haar bestuur te voorkomen. Schrijer en andere bestuurders maken aldus een afweging op het niveau van de buurt en niet, of althans niet op korte termijn, op het niveau van individuele bewoners.

Dat individuele bewoners soms zullen moeten verhuizen (of geen woning in een bepaalde wijk zullen vinden omdat deze wijk voor hen op slot zit) is de prijs die dan betaald moet worden om de buurt bestuurbaar te houden en daarmee het perspectief van de rest van de bewoners te verbeteren. Dit betekent dat de belangen van sommige zittende bewoners hard kunnen botsen met de

belangen van bestuurders (ook al zullen deze laatsten zeggen dat het op den duur voor iedereen de beste politiek is).

Het binnenhalen van hogere inkomens wordt sinds halverwege de jaren negentig gezien als een *sine qua non* om de leefbaarheid te vergroten:

[Leefbaarheid wordt steeds vaker verbonden] met sociale segregatie en het ontstaan van concentraties kansarmen in bepaalde wijken. Het bevorderen van de leefbaarheid zou in die visie ook het tegengaan van dergelijke concentraties inhouden (Reijndorp 1996, geciteerd in Buys, 1997: 7)

Bestuurders streven primair doelen na op het niveau van de buurt, zoals leefbaarheid en veiligheid. Het manipuleren van de bewonerssamenstelling, zo is hun verwachting, kan helpen deze doelen te bereiken. De bewonerssamenstelling van buurten is onder andere steeds meer in beeld gekomen doordat bewoners sinds de 'sociale vernieuwing' een grotere rol hebben gekregen bij het besturen van hun buurt (onder meer Priemus et al. 1998). Ze zijn nu medeverantwoordelijk voor de bestrijding van criminaliteit, het beheer van de woonomgeving en de integratie van kansarmen en allochtonen. Er wordt nogal wat verwacht van bewoners die, eveneens volgens de gangbare beleidsopvatting, tegelijkertijd zo veel problemen veroorzaken (Duyvendak 2002). Veel bestuurders hebben op grond van hun ervaringen in de afgelopen periode de conclusie getrokken dat er *te veel* van deze bewoners wordt verwacht. Zij menen nu dat de zittende bewoners zich niet 'aan hun haren uit hun eigen moeras kunnen trekken'; zij maken immers de wijk onleefbaar en onbestuurbaar.

Daarom moeten er koopwoningen komen voor relatief welgestelde huishoudens. Juist van de leden van de middenklasse wordt verwacht dat zij een positieve bijdrage leveren aan de buurt. Zij zouden de politie eerder bellen als er iets gebeurt, participeren meer in buurtvergaderingen, tekenen protest aan tegen onverantwoorde beslissingen en stemmen op gevestigde partijen.

Mengingssceptici hebben hier weliswaar (en terecht) tegenover gesteld dat van de weeromstuit te veel verwacht wordt van de middenklasse (Blokland-Potters 2001; Karsten en Van Kempen 2001), maar weinig sceptici hebben hierbij gezien wat het voordeel van een dergelijke middenklasse is voor bestuurders. Voor hen lijkt er namelijk al een wereld gewonnen als er 'aanspreekbare' figuren in de wijk komen wonen met wie zij zich kunnen identificeren. Bovendien: zelfs als de middenklassers niet actief zijn in de buurt, leveren zij – zo is de verwachting – tenminste geen bijdrage in negatieve zin (Uitermark 2003b). Dat veel sociale problemen hiermee slechts worden verplaatst, zullen beleidsmakers ook niet ontkennen. Maar het verdunnen van de problematiek is in hun optiek al heel wat. Onderzoekers als Bolt (2004) die stellen dat verdunning niet hetzelfde is als een oplossing, hebben dus het gelijk aan hun zijde, maar dat gelijk is in het perspectief van bestuurders niet relevant.

Wanneer we onderkennen dat bestuurders primair de wijk weer bestuurbaar willen maken, wordt

duidelijk dat het beleidsmatige belang van het traditionele onderzoek naar buurteffecten beperkt is. We begrijpen nu ook hoe het kan dat wetenschappers sinds jaar en dag betogen dat menging zinloos is, terwijl bestuurders hun mengingsstrategieën intussen alleen maar intensiveren. Het wetenschappelijk onderzoek naar buurteffecten en menging dreigt te blijven steken in een perspectief dat lange tijd dominant was in het minderhedenonderzoek, maar dat recent aan terrein heeft moeten prijsgeven. Waar het onderzoek zich nog steeds richt op de sociaal-economische emancipatie van achtergestelde groepen, staan in het debat thema's als veiligheid, leefbaarheid, sociale cohesie, sociale stabiliteit en legitimiteit van bestuur centraal. Juist bij deze thema's kan de buurt een belangrijke rol spelen, hetzij als meest relevante schaalniveau waar verschillende processen samenkomen (accumulatie), hetzij als gebied waar deze processen elkaar versterken.

Corporatiebestuurder
Van Velzen verwoordt dit als volgt en geeft *en passant* kritiek op het gangbare segregatie- en buurteffectenonderzoek:

De volkshuisvesting kan [...] wel degelijk een wapen zijn in de strijd tegen segregatie. We zetten dat wapen echter selectief in, want het voorkomen van segregatie is geen doel op zichzelf. Als we de negatieve effecten kunnen beheersen, dan valt er met segregatie prima te leven. [...] Pas wanneer de onevenwichtigheid in de bevolkingssamenstelling negatieve effecten gaat hebben op het woon- en leefklimaat, wordt het tijd om actie te ondernemen. Beslissingen om de woningvoorraad in een wijk te gaan differentiëren, zullen dan ook nooit alleen genomen worden op basis van segregatie-indexen of op basis van de huidige samenstelling van de woningvoorraad in een wijk. Aanpak is pas geboden als de verhuurbaarheid of leefbaarheid, of beide, onder druk staan. (Van Velzen 1998: 53, 50)

Waar enkele decennia geleden werd aangenomen dat de problemen die zich op buurtniveau voordeden, opgelost konden worden door de zittende bevolking cultureel te verheffen door middel van rationalistische en sociale woningbouw (stadsvernieuwing) of maatregelen die zouden leiden tot andere en vooral door betrokkenen toegepaste waarden en normen (sociale vernieuwing), zien veel bestuurders nu – en hier bestaat niet toevallig een parallel met de algemene discussie over het minderhedenvraagstuk – geen mogelijkheden meer om met de zittende bevolking oplossingen te vinden. De latente civiele kwaliteiten van de zittende bevolking worden niet als afdoende beschouwd om het sociale management van buurten mogelijk te maken en van de middenklasse wordt verwacht dat zij het ontstane gebrek aan sociaal kapitaal compenseert.

De oplossing moet nu 'van buiten' komen.

Het ontkoppelen van buurteffecten en menging

Het is echter niet vanzelfsprekend dat concentratiebuurten per se gemengd moet worden, ook niet als de problemen daar nijpend zijn. Het onderzoek naar buurteffecten bewijst precies hier zijn waarde. Juist doordat dit type onderzoek zo ver af staat van de dominante beleidsopvatting en

individuele huishoudens wel als uitgangspunt neemt, maakt het duidelijk dat de belangen van zittende bewoners in het gedrang kunnen komen als menging rigoureus wordt doorgevoerd. Daarbij stellen deze onderzoekers terecht aan de orde dat mengingsmaatregelen niet tot minder segregatie hoeven te leiden. Dat klinkt paradoxaal, maar eigenlijk ligt het voor de hand. Bewoners laten zich niet zomaar sturen door beleid. Op het moment dat zij er economisch op vooruitgaan, willen zij dit vertaald zien in ruimtelijke kwaliteit. In een liberaliserende woningmarkt hebben zij daar ook alle kans toe. Pas als huishoudens uitsluitend in een achterstandswijk een woning kunnen kopen, zullen zij in groten getale (moeten) kiezen voor deze optie. Weinig bestuurders zullen echter een dergelijke keuze willen afdwingen, ook al omdat noodkopers snel weer vertrokken zullen zijn als zich elders mogelijkheden voordoen. Onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat pogingen om segregatie te verminderen weinig tot niets hebben opgeleverd (Rekenkamer, geciteerd in Musterd en Ostendorf 2003b).

Dit alles neemt echter niet weg dat menging vanuit het perspectief van lokale bestuurders een begrijpelijke of zelfs noodzakelijke keuze is. Voor hen speelt het al dan niet bestaan van buurteffecten geen enkele rol. Ook wanneer alleen sprake is van cumulatie van problemen kunnen zij het wenselijk achten om in te grijpen. En omgekeerd geldt dat een negatief buurteffect niet per se bestreden hoeft te worden met een territoriale aanpak. Als we bijvoorbeeld vinden dat kansarme leerlingen extra nadeel ondervinden van het leven in een achterstandswijk, kan geprobeerd worden de samenstelling van die wijk te veranderen, maar men zou er evengoed voor kunnen pleiten om het buurteffect te compenseren door extra investeringen in onderwijs. De vraag naar de oorzaak van problemen is dus niet dezelfde als de vraag naar oplossingen. Dit is een cruciaal punt aangezien tot nu toe ten onrechte is aangenomen dat uit onderzoek naar buurteffecten automatisch beleidsimplicaties voortkomen. Het tegenovergestelde is waar: *de vraag naar buurteffecten is niet dezelfde als de vraag naar de (on)wenselijkheid van mengingsstrategieën.*

De belangrijkste reden dat het buurteffectenonderzoek en het debat over menging en spreiding naar onze verwachting überhaupt hun langste tijd hebben gehad, is echter dat binnenkort de empirie zowel bestuurders als onderzoekers zal dwingen om te erkennen dat veel buurten nu eenmaal blijvend een hoog percentage kansarmen of allochtonen hebben. In plaats van te focussen op het spreiden (of tegenhouden) van groepen die welhaast een meerderheid van de stedelijke bevolking uitmaken, ligt de crux in het vinden van maatregelen die een antwoord bieden op de dynamiek die bestaande structuren kan ontwrichten. Tot nu toe loopt de bevolkingsverandering ver vooruit op bestaande instituties. De vraag is hoe de multiculturalisering van buurten in goede banen kan worden geleid en of overheden op verschillende schaalniveaus in staat zijn alternatieven te ontwikkelen voor traditionele buurtinstituten. Nu de hele wereld en alle daarin bestaande spanningen bij elkaar komen op een paar vierkante kilometer, wordt van iedereen veel gevergd.

Op zoek naar nieuwe strategieën

Afhankelijk van de definitie van het probleem en van de vraag voor wie het een probleem is, komen verschillende strategieën in aanmerking. In bovenstaande hebben wij beargumenteerd dat de problemen van een multiculturaliserende wijk niet alleen benaderd moeten worden vanuit het perspectief van allochtone en autochtone bewoners, maar dat ook het bestuurdersperspectief een legitieme invalshoek is. Met andere woorden, het gaat zowel om problemen die te maken hebben met sociaal-economische achterstand, sociaal-culturele kloven en leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken als met het ontbreken van vertrouwen tussen burgers en bestuur. Voor dit laatste probleem kunnen bestuurders besluiten blanke en welgestelde groepen aan te trekken. Zo wordt de afstand tussen sommige burgers en bestuurders verkleind. Maar dit is geen antwoord op de andere problemen die zijn gesignaleerd. Daarvoor zijn nog twee andere strategieën van belang voor bestuurders: het hervormen van buurtinstellingen en – vanuit de constatering dat buurten nu minder zelforganiserend vermogen hebben – er zelf, samen met buurtprofessionals, meer directe invloed uitoefenen. Misschien moet er wat minder aan bewoners worden overgelaten (Reijndorp 2003). Er zijn, kortom, grofweg drie deels complementaire strategieën te onderscheiden voor bestuurders die te kampen hebben met de gevolgen van een multiculturaliserende buurt:

1. mengen;
2. het hervormen van instellingen, het waarderen van professionals, het betrekken van bewoners;
3. intensivering beheer.

ad 1. Mengen

Een mengingsstrategie kan in beeld komen wanneer de situatie in achterstandswijken qua leefbaarheid en veiligheid onhoudbaar wordt. Ook wanneer het vertrouwen en contact tussen bewoners en bestuur ontbreken, kan een mengingsstrategie, gericht op het vasthouden van stijgende bewoners of op het binnenhalen van middenklassers, een optie zijn. Hier staat tegenover dat zo'n beleidsstrategie al gauw in strijd is met de belangen van veel zittende bewoners (die deels gedwongen zullen moeten verhuizen) en met de belangen van andere wijken die ook kapitaalkrachtige huishoudens willen aantrekken (en niet op zwakke groepen zitten te wachten). Door de soms wat al te beperkte aandacht van bestuurders voor problemen binnen uitsluitend hun eigen gebied en de grote subsidies voor herstructurering, wordt nu snel voor menging gekozen over de hoofden van zittende bewoners heen. Hierdoor ontstaan soms heftige botsingen met zittende bewoners, hetgeen leidt tot verdere stagnatie in de stedelijke vernieuwing.

Om dit te verhelpen zou *ten eerste* de snelheid van herstructurering niet meer door de huisvestingsagenda moeten worden bepaald. In bijvoorbeeld de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden is het tempo van de herstructurering afhankelijk gemaakt van de sociale sector: geen ingrepen in

de huisvesting zonder ingrepen in de sociale infrastructuur (Tabak 2004). *Ten tweede* moeten bewoners meer zeggenschap krijgen. Bewoners moeten de kans krijgen te kiezen hoe hun buurt zich zal ontwikkelen. Dat kan via participatie, maar verdergaande maatregelen moeten ook worden overwogen. Zo zijn er in Engeland goede ervaringen met referenda over verkoop van woningen: het bevordert discussie en de opkomst blijkt zeer hoog (Somerville 2004). *Ten derde* moet herstructureringsgeld niet langer geormerkt zijn. Als er alleen geld beschikbaar is om te mengen, is het niet verwonderlijk dat veel bestuurders dit middel kiezen om de problemen te lijf te gaan. Er zouden betere afwegingen gemaakt kunnen worden op het moment dat geld uit bijvoorbeeld het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing zowel voor huisvesting als voor andere doeleinden gebruikt zou kunnen worden. *Ten vierde* zouden de plannen voor differentiatie van het woningbestand zelf ook meer kunnen worden gedifferentieerd (VROM-Raad 2002, 2004). Want in welke prijsklasse wordt voor wie gebouwd? Onderzoek toont aan dat nieuwe, welgestelde bewoners doorgaans niet een heel grote aanwinst zijn voor de buurt. We mogen echter verwachten dat deze bijdrage afhangt van hun achtergrond en hun band met de buurt. Welgestelde(re) huishoudens die hun huurwoning kopen of doorstromen binnen de buurt leveren wellicht een grotere bijdrage. Dit is een algemeen gedeelde veronderstelling die door empirisch onderzoek moet en kan worden getest.

Er bestaat, kortom, een onderzoeks- en een politieke mengingsagenda waarop condities voor menging hoog staan genoteerd. Dat laat onverlet – daar moet geen misverstand over bestaan – dat er soms een dwingende noodzaak is om tot grootschalig slopen over te gaan, namelijk in die buurten waar sprake is van zo'n negatieve spiraal dat alleen met forse fysieke ingrepen er weer ruimte ontstaat voor het opbouwen – fysiek én sociaal – van een nieuwe wijk. Tegelijk moet vastgesteld worden dat de vraag naar menging – *to do or not to do* – al te lang de wetenschappelijke en beleidsdiscussie rond achterstandswijken heeft gedomineerd. Er is daarom alle reden om ook te kijken naar andere reacties op multiculturalisering.

ad 2. Het hervormen van instituties, het waarderen van professionals, het betrekken van bewoners

Het besef dat Nederland nu eenmaal een groot en groeiend aantal multiculturele wijken heeft, is nog onvoldoende doorgedrongen tot beleid en wetenschap. Enerzijds wordt er in het beleid nog te vaak op vertrouwd dat menging wel soelaas zal bieden. Anderzijds heeft de wetenschap niet voldoende onderkend dat er zeer serieuze problemen bestaan in achterstandswijken die niet zozeer met emancipatie van allochtonen te maken hebben, maar met het samenleven in de buurt van mensen met uiteenlopende opvattingen en overtuigingen, resulterend in problemen met leefbaarheid en veiligheid. Zowel wetenschap als beleid moet meer oog krijgen voor de wijze waarop instituties in de wijk hervormd moeten worden om een antwoord te bieden op multiculturalisering. Onderzoek van de sociologen Wilson en Sampson kan hierbij als voorbeeld dienen (zie onder

meer Flippen 2001; Wilson 2003). Deze onderzoekers laten zien hoe sommige organisaties totaal worden ontwricht door multiculturalisering, terwijl andere organisaties sterk blijven of verder versterkt worden. Aangezien dit onderzoek wordt uitgevoerd in de Amerikaanse context, wekt het weinig verbazing dat de rol van de overheid weinig aandacht krijgt. Het is echter duidelijk dat in de Nederlandse context opbouwwerkers, welzijnswerkers en andere professionals die op buurtniveau actief zijn, een cruciale rol kunnen vervullen bij het hervormen en versterken van instituties die door multiculturalisering onder druk komen te staan (Niekerk et al. 1989; Duyvendak & Van der Graaf 2002). Daar zijn ze trouwens ook al mee bezig. Onder de noemers van sociale cohesie en sociaal kapitaal proberen zij ervoor te zorgen dat 'de buurt' (meer) in staat wordt gesteld zichzelf te besturen. Een programma als *Mensen maken de Stad* in Rotterdam is erop gericht straatbewoners met elkaar in contact te brengen en zo de buurt 'handelingsbekwaamheid' te geven. De door Stichting 'De Wijk is van ons Allemaal' opgerichte buurtpanels hebben als bedoeling supra-etnische identiteiten te ontwikkelen en nieuwe vormen van samenwerking en begrip mogelijk te maken. Dergelijke initiatieven blijken moeizaam tot stand te komen. Maar gezien de beperkte rol van de sociale pijler in het grotestedenbeleid is het eigenlijk verbazend dat ze überhaupt nog van de grond komen.

Het probleem is echter dat de wetenschap noch de politiek deze activiteiten erg serieus neemt. In het rapport van de commissie-Blok werd in het geheel geen aandacht besteed aan de rol van het welzijnswerk. In de politiek is het tegenwoordig heel normaal om zorg voor culturele diversiteit af te doen als typisch voor een 'welzijnswerkersmentaliteit'. Juist de professionals en bewoners die zich inspannen voor een goed dat even schaars als gewild lijkt – positief intercultureel samenleven – worden nauwelijks ondersteund of erkend. We beweren niet dat al deze initiatieven altijd de gewenste resultaten zullen opleveren, maar het is wel duidelijk dat op dit moment niet eens serieus de vraag wordt gesteld hoe opbouwwerkers, jeugdwerkers, actieve bewoners en vrijwilligersorganisaties kunnen bijdragen aan de aanpak van sociale problemen waar nu vooral fysieke oplossingen voor worden aangedragen. Er bestaat bijvoorbeeld nauwelijks onderzoek naar initiatieven voor interculturele interactie en sociale cohesie – een groot contrast met de vele evaluatiestudies naar fysiek herstructureringsbeleid.

Toch hoeft het beleid hier niet met lege handen te staan. Stichting De Wijk rapporteert dat 87 procent van de Nederlanders zich "erg verantwoordelijk voelt voor de eigen leefomgeving", 85 procent zich "actief wil inzetten voor een leefbare buurt" en 38 procent vindt dat ze "eigenlijk te weinig doet" (cijfers van Motivaction geciteerd in Stichting De Wijk 2004:15). Ander onderzoek laat zien dat autochtone én allochtone bewoners "niet onverschillig staan tegenover etnische segregatie" en dat "beide groepen verlangen naar vriendelijke contacten met buurtgenoten". Autochtonen en allochtonen hechten ook aan "gemeenschappelijke normen en waarden". Driekwart van de ondervraagden vindt dat bewoners meer zouden moeten doen voor de buurt en de helft is bereid onder voorwaarden aan buurtactiviteiten mee te doen (Studio 18, geciteerd in Stichting De Wijk: 16).

Natuurlijk zou het voorbarig zijn te concluderen dat degenen die hun goede wil tonen in enquêtes, deze ook altijd omzetten in concrete handelingen. Wel spreekt uit de cijfers een redelijk breed gedeeld verlangen de maatschappelijke ontwikkeling (ook) in de eigen buurt vorm te geven. De vraag is dan hoe dergelijk initiatief ondersteund kan worden en welke obstakels er nu zijn. Om met het laatste te beginnen: uit verschillende onderzoeken (Uitermark et al. 2004; Duyvendak & Tonkens 2003; Duyvendak en Veldboer 2003) blijkt dat recente hervormingen in het welzijnswerk oligarchie in de hand werken. De trend richting *accountability*, verzakelijking en aanbesteding leidt weliswaar op deelterreinen tot professionalisering, maar zorgt er ook voor dat bewonersinitiatieven weinig kans maken op financiële en politieke steun van de overheid (en/of snel door professionals worden 'onteigend'). Juist initiatieven van bewoners zijn vaak kleinschalig, incidenteel en relatief spontaan – en staan daardoor zwak in de verzakelijkte welzijnsmarkt. Professionals zouden een brug kunnen slaan door dergelijke initiatieven te ondersteunen, maar ook zij hebben te kampen met bezuinigingen en moeten hun tijd steeds meer verantwoorden. Met andere woorden, zij krijgen steeds minder de kans in te springen op kansen en problemen die zich 'ongepland' voordoen. Min of meer in deze lijn concluderen ook Van den Brink en De Ruijter (2003) dat burgerinitiatieven van al dan niet religieuze zelforganisaties in Rotterdam zich vrijwel geheel aan het oog van de overheid onttrekken en daardoor geen steun krijgen.

Wantrouwen jegens bevolkingsgroepen maakt het onwaarschijnlijk dat bewoners productieve relaties aangaan met de overheid. Gebrek aan bemiddelende figuren en de belemmering van ingewikkelde procedures en andere prioriteiten versterken de processen van ontwrichting waar multiculturaliserende buurten toch al mee te maken krijgen. Alle aandacht voor 'de buurt' heeft tot nu toe onvoldoende geleid tot serieuze belangstelling voor de vraag op welke wijze (nieuwe) bewoners betrokken kunnen worden bij lokaal beleid. De buurt is hoofdzakelijk een analyseniveau en een ontmoetingsplaats voor allerlei dienstverleners (De Boer en Duyvendak 2001). Een rijkere invulling van het buurtgericht werken zou ontstaan wanneer een andere invulling wordt gegeven aan het begrip *accountability*. Op dit moment houdt het begrip vooral in dat professionals verantwoording afleggen aan opdrachtgevers en niet of nauwelijks aan cliënten, aan buurtbewoners. Bij een speurtocht naar noodzakelijke institutionele vernieuwingen moeten allerlei mogelijkheden zonder taboes worden verkend. In dit verband kan de Nederlandse overheid een voorbeeld nemen aan de Britse, die sinds enkele jaren een ambitieus stedelijk vernieuwingsbeleid voert. Een van de belangrijkste elementen van dit programma is het creëren van beslissingsruimte voor lokale actoren. Zoals de Britse overheid zelf aangeeft, gaat het hier om een strategie die "onbeschaamd uitgaat van de hele lange termijn" (Social Exclusion Unit 2001:25). Het is nog maar afwachten of de resultaten inderdaad zo gunstig zullen zijn als de overheid verwacht. Maar er *is* wel een strategie en er zijn substantiële middelen beschikbaar om te experimenteren met nieuwe programma's en instituties – een schril contrast met de Nederlandse situatie waarin 'sociaal' vooral wordt opgevat in termen van een 'sociaal proces' en waarin een *sociale visie* van het bestuur op achterstandswijken te vaak ontbreekt.

Een voornaam hiaat in de kennis over multiculturalisering van buurten betreft de mogelijke rol van bewoners. Tot nu toe hebben bestuurders allerlei vormen van beleid bedacht, vaak in samenspraak met een beperkte groep actieve bewoners. Het is hoog tijd dat, voordat opnieuw allerlei vormen van samenwerking tussen bewoners en beleid worden voorgesteld, systematisch wordt nagegaan wat het draagvlak is onder bewoners. Aangezien de meerderheid van de bewoners in stedelijke achterstandswijken (binnenkort) een allochtone afkomst heeft, ontstaat de noodzaak na te gaan hoe binnen deze zeer diverse groep wordt gedacht over veranderingen in de buurt en de rol van bewoners daarbij. Willen bewoners bij beleid betrokken worden? En zo ja, op welke manier? De zojuist aangehaalde cijfers van Stichting De Wijk doen vermoeden dat er wel degelijk potentieel is, maar tegelijkertijd laten ze zien dat de programma's die er nu zijn blijkbaar niet in staat zijn dat potentieel aan te boren.

Een probleem hierbij is dat overheidsprogramma's nu te zeer uitgaan van een bepaalde politieke 'beleids'-vraag die bij overheidsorganisaties zelf leeft. Dat perspectief zou gekeerd moeten worden door, zonder al te veel uitgesproken politieke a priori's, empirisch te bezien welke aangrijpingspunten zich in de praktijk ontwikkelen. Een belangrijke vraag is dan bijvoorbeeld wat precies de relatie is tussen bindend en overbruggend sociaal kapitaal (vergelijk Putnam 2000). Veel projecten die nu worden opgestart zijn nadrukkelijk gericht op overbruggend kapitaal. De indruk bestaat bij beleidsmakers dat te veel bindend kapitaal binnen groepen de interactie en integratie van etnische minderheden remt. Het is echter de vraag of dit werkelijk zo is. Er zijn diverse aanwijzingen dat ontwikkeling binnen eigen kring op de langere termijn de integratie in de Nederlandse samenleving als geheel kan bevorderen (Fennema en Tillie 1999). Zelfs als bindend kapitaal niet leidt tot meer integratie, zou het wel een rol kunnen spelen bij het bevorderen van sociale competenties: het bestaan van voorzieningen voor en relaties binnen groepen kan immers bijdragen aan sociale controle en politieke organisatie. Deze vragen naar de rol van verschillende vormen van sociaal kapitaal zijn tot nu toe eigenlijk alleen ideologisch benaderd: ofwel men waardeert groepsvorming langs etnische en religieuze lijnen, ofwel men diskwalificeert deze bij voorbaat als een vorm van 'apartheid' en zet in op een nieuwe, gemengde territoriale identiteit.

Ad 3. Intensivering beheer

De groeiende aandacht voor sociaal kapitaal moet naar ons idee positief worden beoordeeld. Zeker met betrekking tot achterstandswijken geldt het versterken van sociaal kapitaal als een mogelijk alternatief voor grootschalige menging: het gaat om het aanleveren van handelingscompetenties *in situ* in plaats van het verplaatsen en/of verdunnen van samenlevingsproblemen. In die zin is de centrale plaats van sociaal kapitaal binnen recente beleidsdiscussies (zie bijvoorbeeld RMO 2000; Putnam 2000) winst. Er spreekt een behoefte uit om met de zittende bewoners te werken aan verbanden, voorzieningen en begrip. Dat is moeilijker, maar op termijn productiever dan het spreiden van groepen bewoners. Tegelijkertijd schuilt in de opmars van het begrip sociaal

kapitaal een zeker gevaar. Maar al te gemakkelijk kan de indruk ontstaan dat sociaal kapitaal een substituut is voor goed bestuur: als burgers zich nu maar zelf zouden organiseren en 'eigen verantwoordelijkheid' nemen, kan de overheid zich terugtrekken. Het zou echter goed kunnen dat veel buurtbewoners heterogene en conflicterende opvattingen hebben over de buurt en zich simpelweg niet aangesproken voelen om te participeren in de instituties die door het beleid worden gecreëerd. Eén oplossing voor dit probleem werd zojuist al genoemd: hervorm instituties zodat wel draagvlak ontstaat. De kans is echter reëel dat deze oplossing, althans op korte termijn, niet afdoende is.

In feite onttrekken veel bewoners en processen in achterstandswijken zich aan lokaal beleid. Veel bewoners zullen niet gemobiliseerd worden en zullen langs elkaar heen blijven leven (als de spanningen al niet verder oplopen). Ook zal het aandeel kansarme groepen in de bevolking niet noemenswaardig worden verminderd door beleid ten aanzien van buurtinstituties of de bewonerssamenstelling. Hier doet zich de vraag voor of nu niet te veel nadruk wordt gelegd op grote maatschappelijke problemen die tot uitdrukking komen in achterstandswijken en te weinig op de meer banale vormen van beleidsfalen die veel bewoners een doorn in het oog zijn (Blok 2004). Die vormen van beleidsfalen kunnen voor een deel worden verklaard door het gebrek aan sociaal kapitaal in een buurt – waar mondige burgers ontbreken, laat het bestuur het ook vaak afweten (Putnam). Maar het bevorderen van sociaal kapitaal is een wat omslachtige manier om het bestuur te verbeteren. Misschien moet geaccepteerd worden dat een normale dosis handhaving en uitvoering in achterstandswijken niet volstaat en dat dus wat vaker de vuilnis moet worden opgehaald, de speeltuin moet worden opgeknapt en op straat moet worden gepatrouilleerd.

Conclusie

De bestuurlijke aandacht voor problemen van autochtone en allochtone bewoners van achterstandswijken is van grote betekenis. Relativerende conclusies van onderzoekers dat buurteffecten niet of nauwelijks bestaan, betekenen nog niet dat investeringen in buurten afgeblazen kunnen worden. Integendeel, we constateren dat de instituties, professionals en bewoners in achterstandswijken nog geenszins zijn toegerust voor de vele veranderingen die de multiculturalisering van buurten met zich meebrengt.

Onze onderzoeksconclusies impliceren wél dat wijkaanpakken die zweren bij grootschalige sloop en menging zeer eenzijdig zijn. Het is zaak de ambitie tot verbetering creatiever aan te wenden. Willen Nederlandse overheden en professionals hun wens tot insluiting van nieuwkomers waar kunnen maken, dan moeten we op zoek naar aanvullende, nieuwe strategieën. Een eerste observatie in dit verband is dat nogal wat problemen herleid kunnen worden tot de snelle veranderingen in een buurt. De uitdaging voor beleid en wetenschap is dan ook om na te gaan hoe dergelijke veranderingen in goede banen geleid zouden kunnen worden. Welke instituties en beleidsmaatregelen hebben we nodig om te zorgen dat de dynamiek in achterstandswijken niet leidt tot een

neerwaartse spiraal? Al het onderzoek naar buurteffecten, segregatie en menging maakt één ding overduidelijk: gewoon maar mengen werkt daarvoor niet voldoende. Het werkt onvoldoende als we de situatie bekijken op het niveau van buurten en het werkt nog minder als we de situatie bezien op stedelijk of nationaal niveau. Hieruit volgt dat menging hooguit een onderdeel kan zijn van een meer omvattend beleid en dat andere maatregelen hard(er) nodig zijn. Die maatregelen zullen niet alleen of hoofdzakelijk betrekking moeten hebben op de buurt. Onderwijs blijkt voor allochtone jongeren de belangrijkste stap naar integratie (Phalet et al. 2000). Voor zwakke groepen in het algemeen geldt dat nu wel erg veel nadruk ligt op verzorging, preventie en handhaving en weinig op het scheppen van werk en het opleiden van mensen die lage kwalificaties hebben (Engbersen et al. 2004). Zolang deze structurele problemen weinig aandacht krijgen, kunnen we niet verwachten dat de leefbaarheid in wijken duurzaam verbetert.

Dit wil echter niet zeggen dat het beheer van achterstandswijken geen aandacht mag krijgen en dat alleen gekeken moet worden naar de 'echte oorzaken' van problemen. In veel wijken is er wel degelijk een acute noodzaak om beleid ter bevordering van de leefbaarheid door te zetten of te intensiveren. Wij denken dat het opvangen van, en anticiperen op, snelle veranderingen hierbij een centrale rol moet spelen. Problemen worden niet zozeer veroorzaakt door een bepaald percentage kansarmen of allochtonen, maar door de mismatch tussen de snel veranderende realiteit en bestaande instituties. Er moet veel beter worden gekeken naar de verschillende manieren waarop buurten met snelle verandering kunnen omgaan. Vooral buurten die, ondanks hun multiculturele samenstelling, sociaal slagvaardig blijven, zijn hier interessant. Het zou best kunnen, zoals corporatiedirecteur Kromwijk (*Rotterdams Dagblad* 12 april 2002) en Smakman & Musterd (1999) vermoeden, dat etnische homogene buurten soms goed functioneren, juist doordat er dan draagvlak bestaat voor allerlei instituties en doordat communicatieproblemen beperkt blijven tot een beperkt aantal groepen. Het zou echter evengoed kunnen dat buurten waar geen meerderheden voorkomen op de lange termijn instituties kunnen ontwikkelen die het samenleven in de buurt bevorderen. Door de lokale variëteit is het helaas onmogelijk om tot universele succesformules te komen. Wel kan worden gezegd wat de goede randvoorwaarden zijn: de mogelijkheid om op de buurt toegesneden keuzes te maken in de verhouding tussen fysieke en sociale uitgaven én een grote(re) invloed van bewoners en professionals op de huisvestingspolitiek. Ten slotte zal ook de agenda van bestuurders en bewoners meer parallel moeten gaan lopen. Enerzijds door te onderkennen dat bestuurders hun eigen problemen hebben: ze vrezen soms dat er geen 'aanspreekbare' bewoners meer in de wijk overblijven als er helemaal niet wordt 'gemengd'. Anderzijds moeten lokale bestuurders belangen van de zittende bewoners niet uit het oog te verliezen. Sterker nog: bestuurders zullen weer vertrouwen in hun bewoners moeten gaan uitstralen. Als bewoners het gevoel krijgen dat ze eigenlijk 'te veel' zijn en bestuurders liever andere inwoners tegenkomen in de wijk en in de stad, dan slaat de insluitingsagenda die Nederland kent alsnog om in een uitsluitingsagenda. Dan mogen we echt bang worden voor Amerikaanse toestanden.

Eindnoten

- 1 Het is opvallend dat politici deze stelling vaak verdedigen door te beweren dat tot nu toe niet of te weinig geïnvesteerd is in beleid tegen segregatie (bijvoorbeeld Fortuyn 2002; Verhagen 2004). Gebrek aan kennis over het herstructureringsbeleid lijkt ertoe te leiden dat men ten onrechte aanneemt dat de keuze simpelweg luidt: wel of geen beleid tegen segregatie. Zelfs een goed ingevoerde auteur als Margo Trappenburg (2003: 317) stelt dat er geen ambitieus desegregatiebeleid in Nederland bestaat. Aangezien zij dergelijk beleid wel legitiem zou vinden, stelt zij dat quota's en dergelijke niet werken en dat "*it would be much better to lure people into mixed neighbourhoods, without having to take recourse to legal instruments*" (*ibid.*). Met andere woorden, zij pleit voor beleid dat allang bestaat.
- 2 Kleinhans e.a. (2000) en Uitermark (2003b-c) bespreken de motieven van beleidsmakers die menging nastreven. Vanzelfsprekend speelden en spelen mogelijke sociaal-economische buurteffecten wel een rol bij discussies rond sociale menging, maar deze zijn minder prominent dan de critici van het buurteffectdenken menen. Een rapport dat van enig belang is geweest bij het formuleren van het herstructureringsbeleid, is het advies dat is uitgegeven door de Raad voor de Volkshuisvesting (1996). Daarin wordt op alarmerende toon gesproken over de gevaren van gettovorming voor kwetsbare groepen. Ook daar is leefbaarheid echter minstens even belangrijk als buurteffecten. Een recente auteur die een zwaar accent op sociaal-economische buurteffecten legt is Arie van der Zwan. Hij stelt dat investeringen in onderwijs weinig zin hebben op het moment dat verbeteringen in de woonomgeving uitblijven (Van der Zwan 2003).
- 3 We kiezen bewust voor de term multiculturalisering in plaats van verkleuring. De term verkleuring suggereert een tegenstelling tussen allochtonen en autochtonen. Hoewel die tegenstelling sterk beleefd wordt in veel achterstandswijken, zijn er doorgaans ook andere scheidslijnen, onder andere tussen verschillende groepen van allochtone afkomst of binnen verschillende etnische groepen.

Literatuur

Blok, S. A. (2004), *Bruggen bouwen*. Den Haag: Sdu.

Blokland-Potters, T. (1998), *Wat stadbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.

Blokland-Potters, T. (2001), Middenklassers als middel: het grotestedenbeleid en de betekenis van midden- en hogere inkomensgroepen voor grootstedelijk sociaal kapitaal. In: *Beleid & Maatschappij*, 28, nr. 1: 42-53.

Bolt, G. (2004), Over spreidingsbeleid en drijfzand. In: *Migrantenstudies*, 20, nr. 2: 60-73.

Bolt, G., Burgers, J. en Kempen, R. van (1998), On the social significance of spatial location; spatial segregation and social inclusion. In: *Netherlands Journal of Housing and the built Environment* 13 nr. 1: 83-96.

Bolt, G., Hooimeijer, P. en Kempen, R. van (2002), Ethnic segregation in The Netherlands: new patterns, new policies? In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, nr. 2: 214-220.

Brink, G. van den en Ruijter, D. de (2003), *Marginaal of modern? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Burgers, J. (2002), *Opvanghuis stad. De integratie van migranten in grote steden. Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting/de Arbeiderspers: 115-134.

Buys, A. (1997), *De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*. Amsterdam: Rigo.

Camstra, R. (1996), *Verder dan de voordeur: woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland*. Almere: Nationale Woningraad, afdeling Onderzoek en Ontwikkeling.

Chambon, L. (2004), Integratie in Frankrijk: mislukking van een sociaal model of van de politiek? In: *Migrantenstudies*, 20, nr. 2: 94-104.

Dagevos, J. (2004), *Gescheiden werelden? De etnische signatuur van vrijetijdscontacten van minderheden. Paper voor de Sociaal-wetenschappelijke Studiedagen, 22/23 april*. Amsterdam: SISWO.

Duyvendak, J.W. (1999), De mythe van de wijkaanpak. In: *De Helling*, 12, nr. 2: 39-42.

Duyvendak, J.W. (2002), *Wilde wijken. Over natuurlijke omgevingen en het gedogen van gekte. Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken*. G. v. Oenen (red). Amsterdam, Boom.

Engbersen, G., Snel, E. en Weltevrede, A. (2004). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*. Rotterdam, Erasmus Universiteit. Studie in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

Favell, A. (1998), Multicultureel burgerschap in theorie en praktijk. Empirische analyses in de toegepaste politieke filosofie. In: *Krisis*, 18, nr. 72: 67-85.

Fennema, M. en Tillie, J. (1999), Political participation and political trust in a multicultural democracy. Civic communities and ethnic networks in Amsterdam. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, nr. 4: 703-726.

Flippen, C. (2001), Neighborhood transition and social organization: the white to Hispanic case. In: *Social Problems*, 48, nr. 3: 299-321.

Fortuyn, P. (2002), *De puinhopen van acht jaar Paars*. Uithoorn: Karakter Uitgevers.

Galster, G. en Zobel, A. (1998), Will dispersed housing programmes reduce social problems in the US? In: *Housing Studies* 13, nr. 4: 605-622.

Garland, D. (2001), *The culture of control*. Chicago: University of Chicago Press.

Gowricharn, R. (1998), *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*. Apeldoorn / Leuven: Garant.

Ireland, P. (1994), *The policy challenge of ethnic diversity. Immigrant politics in France and Switzerland*. Cambridge: MA Harvard University Press.

Karsten, L. en Kempen, E. van (2001), Middenklassegezinnen in herstructureringswijken. In: *Beleid & Maatschappij*, 28, nr. 1: 18-29.

Kesteloot, C. (1998), Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie. In: *Planologisch Nieuws*, 18 nr. 3: 143-147.

Kleinhans, R., Veldboer L. en Duyvendak, J.W. (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Kloosterman, R. en Leun, J. van der (1998), Just for starters: commercial gentrification by immigrant entrepreneurs in Amsterdam and Rotterdam neighbourhoods, In: *Housing Studies*, 14 nr. 5: 659-677.

Koopmans, R. (2002), Zachte heelmeesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: *Migrantenstudies*, 18 nr. 2: 87-92.

Loopmans, M. (2000), Het bedrog van de buurt. In: *Agora* 16 nr. 3: 26-28.

Meert, H., Mistiaen, P. en Kesteloot, C. (1997), The geography of survival: household strategies in urban settings. In: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geografie*, 88 nr. 2: 169-181.

Ministerie van VROM (1997), *Nota stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003a), Spreiden helpt kansarmen niet. In: *Trouw*, 10 september

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003b), Integratie lukt ook zonder spreidingsbeleid. In: *Trouw*, 25 februari

Musterd, S. (2000), Ruimtelijk beleid bevordert maatschappelijke integratie niet. In: *Geografie*, 9 nr. 4: 12-13.

Musterd, S., Ostendorf, W. en Vos, S. de (2003), Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis. In: *Housing Studies*, 18 nr. 6: 877-892.

- Niekerk, M. van, Sunier, T. en Vermeulen, H. (1989), *Bekende vreemden. Surinamers, Turken en Nederlanders in een naoorlogse wijk*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Noordhoff, F. (2004), Stedelijke netwerken: bron of belemmering? Het sociaal kapitaal van Kaapverdianen in Rotterdam Delfshaven. In: *Agora*, 20 nr. 3: 24-26.
- Ostendorf, W., Musterd, S. en Vos, S. de (2001), Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence. In: *Housing Studies*, 16 nr. 3: 371-380.
- Phalet, K., Lotringen, C. van en Entzinger, H. (2000), *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Ercomer/ Universiteit Utrecht.
- Priemus, H., Boelhouwer, P. en Kruythoff, H. (1998), Dutch urban policy: a promising perspective for the big cities. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 21, nr. 4: 677-690.
- Prins, B. (2004), *Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland*. Amsterdam: Van Genneep.
- Putnam, R. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor de Volkshuisvesting (1996), *Advies inzake leefbaarheid, ruimtelijke segregatie en volkshuisvesting*. Den Haag: RAVO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Reijndorp, A. (2003), Een samenloop van omstandigheden. Stedelijke vernieuwing in de netwerkstad. *Ruimte in Debat* 1 nr. 2: 2-11.
- Sampson, R., Morenoff J. en Gannon-Rowley, T. (2002), Assessing 'neighborhood effects': social processes and new directions in research. In: *Annual Review of Sociology*, 28 nr. 1: 443-478.

Scheffer, P. (2004), Het verlangen naar stadsmuren in een wereldhaven: op zoek naar bouwstenen voor integratie. In: *NRC Handelsblad*, 5 april 2004

Schrijer, D. (2003), Het integratievraagstuk van Charlois. Het gaat onze draaglast te boven!
In: *Socialisme en Democratie* 60 nr. 10-11: 56-64.

SCP (1994), *Rapportage minderheden 1994: ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden*. Den Haag: Sdu.

SCP (1995), *Rapportage minderheden: concentratie en segregatie*. Rijswijk: SCP.

SCP (2002), *Zekere banden: sociale cohesie, veiligheid en leefbaarheid*. Den Haag: SCP.

SCP (2004), *In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

Smakman, N. en Musterd, S. (1999), Buurtaanpak berust op verkeerde diagnose: homogeniteit in plaats van heterogeniteit. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 3 nr. 5: 27-34.

Social Exclusion Unit (2001), *A new commitment to neighbourhood renewal. National strategy action plan*. London: Cabinet Office.

Somerville, P. (2004), *Transforming council housing. Paper gepresenteerd tijdens de Housing Studies Association conference*. Sheffield Hallam University, 15-16 April 2004.

Stichting de Wijk (2004), *Wijkalliantie. Verzet een wereld in de wijk*. Amsterdam: Stichting de Wijk.

Swaan, A. de (1988), *In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press Press.

Tabak, L. (2004), Het sociale tegenoffensief van Geuzenveld-Slotermeer.
In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58 nr. 4: 12-15.

Trappenburg, M. (2003), Against segregation: ethnic mixing in liberal states.
In: *Journal of Political Philosophy* 11 nr. 3: 295-319.

Uitermark, J. (2003a), De verleiding van sociale menging. In: *Rooilijn* 36 nr. 5: 224-229.

- Uitermark, J. (2003b), 'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited. In: *Urban Studies* 40 nr. 3: 531–549.
- Uitermark, J. (2003c), *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*. Amsterdam: Knag.
- Uitermark, J. (2004), We hebben emotionele gemeenschappen nodig- interview met Sophie Body-Gendrot. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 58 nr. 10: 4-7.
- Uitermark, J., Rossi, U. en Houtum, H. van (2004), Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam. In: *International Journal Urban and Regional Research*
- Veldboer, L. en Duyvendak, J.W. (2004), Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld. In: *Sociologische Gids*, 51 nr. 1: 36-52.
- Velzen, N. van (1998), De rol van woningcorporaties in de strijd tegen ruimtelijke segregatie. In: Priemus, H. en Philipsen, E. (1998), *Naar een ongedeelde stad. Volkshuisvestingsbeleid als wapen in de strijd tegen ruimtelijke segregatie*. Delft: Delft University Press.
- Verhagen, M. (2004), Integratiebeleid was vrijblijvend en passief. In: *NRC Handelsblad*, 14 januari.
- Vos, S. de en Deurloo, R. (1999), Right extremist votes and the presence of foreigners : an analysis of the 1994 elections in Amsterdam. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90 nr. 2: 129-141.
- Wacquant, L. (1998), Negative social capital: State breakdown and social destitution in America's urban core. In: *Netherlands journal of housing and the built environment* 13 nr. 1: 25-40.
- Wacquant, L. (2001), Quand ghetto et prison se ressemblent et s'assemblent. In: *Actes de la recherche en sciences sociales* 139: 31-52.
- Wacquant, L. (2001), The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 nr. 4: 401-412.

Wacquant, L. (2002), From slavery to mass incarceration. In: *New Left Review* 13, January-February: 41-60.

Wacquant, L. (2002), Gutting the ghetto: political censorship and conceptual retrenchment in the American debate on urban destitution. In: Cross, M. and Moore, R. (2002), *Globalization and the new city: migrants, minorities and urban transformations in comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave.

Wilson, W. J. (1987), *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, W. J. (1996), *When work disappears. The world of the new urban poor*. New York: Knopf.

Wilson, W.J. (2003), *The Roots of Racial Tension: Urban Ethnic Neighborhoods*. <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/WilsonRacialTension.pdf> (11 augustus, 2004)

Wittebrood, K. en Wouden, R. van der (2002), Criminaliteit: concentratie of cumulatie? Is er een verband tussen economische status van een buurt en criminaliteit? In: *Rooilijn* 35 nr. 9: 433-439.

Zwan, A. van de (2001), Het klassieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse. Over allochtone (onderwijs)kansen. In: *Socialisme en Democratie* 58 nr. 4: 131-146.

Bijlage 5

Geraadpleegde deskundigen

Geraadpleegde deskundigen

In het kader van het achtergrondonderzoek van Smissaert et al. (bijlage 2) zijn case-studies gedaan in de steden Amersfoort, Amsterdam en Rotterdam.

Daarnaast heeft de Raad werkbezoeken afgelegd in Enschede en in Deventer. Er hebben oriënterende gesprekken plaatsgevonden met onderzoekers en beleidsmakers op landelijk niveau. Ten slotte is de Raad begeleid door een klankbordgroep van vijf externe deskundigen. In het onderstaande overzicht staan alle geraadpleegde deskundigen in alfabetische volgorde opgenomen.

Dhr. M. Aakpöz, bewoner wijk 3 Deventer
Dhr. Z. Aydogdu, gemeente Deventer
Dhr. S. Azòsgan, bewoner wijk 3 Deventer
Dhr. K. Barnard, directeur OBS De Wiekslag, Amersfoort
Dhr. drs. A. Boer, Ministerie van BZK
Mevr. R. Bouhalhoul, Projectbureau sociale integratie, Gemeente Rotterdam
Dhr. drs. J. Bron, stadsdeelmanager Enschede noord
Dhr. C. Buis, Ministerie van OCW
Dhr. R. Caubo, directeur SOVEE, Amersfoort
Dhr. Ö. Celik, bewoner wijk 3 Deventer
Dhr. dr. J. Dagevos, Sociaal en cultureel planbureau
Dhr. E. Degenkamp, beleidsmedewerker Infrastructuur, DMO Gemeente Amsterdam
Mevr. drs. E. van Dijk, Directie coördinatie integratiebeleid en minderheden, Ministerie van Justitie
Mevr. M. Dijkshoorn, journaliste
Dhr. prof. dr. W.G.J. Duyvendak, Universiteit van Amsterdam
Mevr. dr. J. Gerards, onderzoeker Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden
Mevr. dr. M. Gijsberts, Sociaal en cultureel planbureau
Dhr. H. Gulsen, Gemeenteraadslid Deventer
Dhr. mr S. Harchaoui, FORUM
Dhr. L. van Heuzen, projectbegeleider Korfbalclub Blauw-Wit, Amsterdam
Dhr. R Hoff, directeur Woningstichting Volion, Enschede
Mevr. F. Ipek Demir, E-Quality
Dhr. dr. J. Janssens, W.J.H. Mulier instituut
Dhr. H de Jonge, algemeen medewerker integratie Woningstichting Volion, Enschede
Dhr. dr. P. Jungbluth, onderzoeker ITS, Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. M. Kokcu, voorzitter Stichting Ender, Enschede
Mevr. I. Lourenz, beleidsadviseur afdeling onderwijs, Gemeente Amersfoort
Dhr. drs. H. Molleman, Alphen aan de Rijn

Dhr. E. Özdil, bewoner wijk 3 Deventer
Dhr. B. Oztürk, bewoner wijk 3 Deventer
Mevr. dr. K. Phalet, Universiteit Utrecht
Dhr. prof. drs. P.J. Scheffer, publicist
Dhr. prof. dr. mr. B. P. Sloot, hoogleraar Rechtssociologie, Open Universiteit
Mevr. M. Stam, teamhoofd Sportstimulering, DMO Gemeente Amsterdam
Dhr. dr. P. Tesser, Directie coördinatie integratiebeleid en minderheden, Ministerie van Justitie
Dhr. drs. J.L. Uitermark, Universiteit van Amsterdam
Dhr. R. Uzum, secretaris Stichting Ender, Enschede
Dhr. R. te Velde, Gemeente Rotterdam
Dhr. drs. W. Visser, Bureau Interculturele Evaluatie / Bureau Taal
Dhr. drs. A. van der Vlist, directeur beleid Vestia groep
Dhr. A. Voets, directeur Stichting de wijk is van ons allemaal
Mevr. A. Wegdam, adjunct- directeur Brede school de Toermalijn, Enschede
Mevr. J. Willems, directeur Brede school de Toermalijn, Enschede
Dhr. Y. Yabas, Stichting Platform Allochtone Ouderen, Deventer

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

2005

- Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. Advies 35, februari 2005 (ISBN 90 12 10844 6)

2004

- Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. Advies 34, december 2004 (ISBN 90 12 10769 5)
- Mogen ouderen ook meedoen. Advies 33, december 2004 (ISBN 90 12 10768 7)
- Toegang tot recht. Advies 32, december 2004 (ISBN 90 12 10742 3)
- Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Advies 31, december 2004 (ISBN 90 12 10741 5)
- Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30, oktober 2004 (ISBN 90 12 10723 7)
- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 90 12 10586 2)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 90 12 10565 x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90 12 09998 6)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90 12 09810 6)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90 12 09758 4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90 12 09757 6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90 12 09755 x)
- Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 90 12 09686 3)

- Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 90 12 09572 7)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90 12 09563 8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90 12 09346 5)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 90 12 09319 8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 90 12 09066 0)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90 12 09067 9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90 12 09063 6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90 12 09081 4)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90 12 09064 4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90 12 09073 3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90 12 09062 8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90 399 1706 x)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 90 399 1694 2)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90 399 1629 2)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90 399 1533 4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1534 2)

- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90 399 1532 6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1542 3)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90 399 1460 5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 399 1459 1)
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90 399 1456 7)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90 399 1302 1)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90 399 1357 9)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90 399 1289 0)
- Adviesbrief: Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997

Adviezen uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Werkdocument 1, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069x en 9057320630). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg

- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden. In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998

Onderzoeken

2004

- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. Werkdocument 6, december 2004 (ISBN 90 777 5800 3)
- "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Elffers en W. de Jong. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 90 777 5805 4)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 90 777 5804 6)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. Stichting voor Economisch Onderzoek, I Groot en A. Heyma. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 90 777 5803 8)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood, M. van Beem. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 90 777 5802 x)

Publicaties van de RMO zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl.

Adviezen zijn ook te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel. 070 378 98 80

Fax 070 378 97 83