

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 Kaapverdianen 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 weer-slag 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 (Kleinhans 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 woonruimte criterium, 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 scheidslijnen 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 gelijkekansenbeleid 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.