

Eigenlijk gaat het dus heel goed!

HENRIËTTE NEUIJEN

3

Integratie wordt in het meest geciteerde Nederlandse woordenboek gedefinieerd als “het maken tot of opnemen in een geheel”. Integreren kan een boeiende reis zijn die je samen onderneemt. Bijvoorbeeld voor de medewerkers van Elan, die tot voor kort nog tot twee verschillende organisaties behoorden en met elkaar een nieuwe balans zochten om tot één samenhangend geheel te komen. Als dat lukt is het een positief en bevredigend proces.

Doorgaans wordt integratie echter verbonden met de wijze waarop migranten zich een positie verwerven. En voor dat proces hoor je zelden de woorden ‘boeiend’ of ‘bevredigend’ gebruiken, maar vooral het woord ‘mislukt’. Hoe komt dat en is het terecht?

Dat integreren noodzakelijk is staat niet zozeer ter discussie, maar wel de manier waarop dit gebeurt en wie daar welke verantwoordelijkheden in heeft. Dat er zoveel verschillende visies op integratie zijn, maakt dat je er eindeloos over kunt debatteren zonder dichter bij elkaar te komen. In Nederland is de visie op het te voeren beleid elk decennium gewijzigd.

Peter Scholten doceert beleid en politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is gespecialiseerd in integratie- en migratiebeleid. Hij constateert dat er na vijftig jaar overheidsbeleid nog steeds hardnekkige onenigheid is over de inhoud van integratie. Hij onderscheidt vier modellen van integratie, ofwel beleidsframes, die hij koppelt aan een bepaalde periode van het Nederlandse beleid.¹ Modellen die helpen om de werkelijkheid in kaart te brengen en bovendien het Nederlandse integratiebeleid markeren.

Al is het glas driekwart vol, we blijven klagen dat het voor een kwart leeg is

Integratiemodellen

Het *Differentialistische* model legt de nadruk op versterking van de groep. Het model gaat uit van de gedachte dat het slecht is voor mensen als zij hun eigenheid en groeps-cultuur verliezen. Het houdt een vorm van segregatie in, die te herkennen is in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw, toen Molukkers en gastarbeiders naar Nederland kwamen. Het behouden van de eigen identiteit paste bij de gedachte dat arbeidsmigranten uiteindelijk terug zouden

keren naar hun geboorteland.

Het *Multiculturele* model is te herkennen in de jaren tachtig en legt de nadruk op participatie en emancipatie, maar wel vanuit de eigen culturele wortels. Cultuur wordt gezien als beginpunt om succesvol te integreren. Het was de tijd van Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, de tijd dat ‘eigen cultuur’ iets was waar je subsidie voor aan kon vragen.

In het *Republikeinse* model ligt de nadruk op burgerschap: om te integreren is economische en politieke participatie essentieel, cultuur is een privézaak. Vanuit dit model wordt ‘kleurenblind’ gedacht: iedereen heeft, ongeacht zijn of haar culturele achtergrond dezelfde rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Een model dat in de jaren negentig opgang maakte.

Het *Assimilationistische* model ten slotte, gaat nog een stap verder: mensen dienen zich aan te passen aan de dominante waarden van de samenleving. In die zin is naturalisatie de kroon op iemands inburgering. Vanaf 2002 heeft dit model steeds meer voet aan de grond gekregen, naast het republikeinse.

Je kunt dus niet spreken van ‘het Nederlandse integratiemodel’, want om de tien jaar werd beleid als mislukt afgeserveerd en werd er weer een nieuwe richting ingeslagen. Maar wanneer en op grond waarvan besluit je dat integratiebeleid mislukt is?

Verkeerde vraag, verkeerd antwoord

De vraag of beleid positief heeft gewerkt of niet, of nog concreter of integratie geslaagd is of mislukt, kan alleen beantwoord worden als het antwoord beredeneerd wordt vanuit hetzelfde model waarop het beleid is gebaseerd. En ook het onderzoeksresultaat zou vanuit hetzelfde model beoordeeld moeten worden. Tenminste, als je het wetenschappelijk aanpakt. Doe je dat niet (en dat is vaak de praktijk) dan wordt een gesprek over de bevindingen “een dialoog tussen doven”, zoals Peter Scholten dat treffend noemt. Een goed voorbeeld waarmee hij dit illustreert is het politieke tumult na het onderzoek van de Commissie Blok, de parlementaire onderzoekscommissie die de opdracht kreeg te

Voetnoten:

¹ Peter Scholten, *Perspectieven op integratie*, mondelinge presentatie op 25 maart 2010. (Verslag: www.elanexpertise.nl/node/203).

beoordelen in hoeverre het integratiebeleid succesvol was geweest. Het is een al iets ouder voorbeeld, maar aansprekend omdat het precies de omslag tussen twee modellen blootlegt. In 2004 komt de commissie in haar eindrapportage *Bruggen bouwen* met de conclusie dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is en prijst dit als een prestatie van formaat. De commissie constateert vooral resultaten op het gebied van onderwijs en, in wat mindere mate, op het gebied van wonen en arbeid. Of dat inderdaad een gevolg is van het beleid trekt de commissie overigens in twijfel. De reactie van politici is genadeloos, want zij hebben al lang hun standpunt bepaald. Alleen GroenLinks vindt dat “de commissie er goed in is geslaagd om de stand van de integratie in kaart te brengen”. De VVD beoordeelt de eindconclusie als “ongelooflijk naïef” en “waardeloos”. Het CDA vindt het “teleurstellend dat de commissie nergens de conclusie lijkt te willen of durven trekken dat het integratiebeleid gefaald heeft”.² Wat hier eigenlijk gebeurde is dat integratiebeleid dat vorm kreeg volgens het multiculturele model, beoordeeld wordt met de criteria van andere modellen (zowel het republikeinse als het assimilationistische). Het onderzoek van Blok richtte zich natuurlijk op de achterliggende periode, terwijl het politieke klimaat inmiddels veranderd is: alle aandacht gaat inmiddels uit naar het aanpassen aan normen en waarden en daarin worden flinke gebreken geconstateerd. Voor electorale winst is inmiddels ferme taal nodig. Tussen al het politieke gekrakeel door, constateert Henk Kummeling (hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht) dat het bijna een “fundamentele weeffout” is om in dit geval een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen die vooral het denken van politici over integratie zelf moet onderzoeken, terwijl zich tegelijk een “enorme omslag” in dat denken voltrekt.³ De teleurstelling was eigenlijk al bij voorbaat te voorzien. Geven statistische gegevens wellicht een duidelijker antwoord hoever het staat met de integratie?



○ Het opleidingsniveau is in één generatie spectaculair gestegen.

Statistiek

Harde cijfers zijn evenmin het ei van Columbus om duidelijkheid te scheppen over de vraag of integratie al dan niet mislukt is. Zeker: het is belangrijk om te weten hoe het bijvoorbeeld gaat met het opleidingsniveau, de werkloosheid, of het kindertal van groepen mensen. Het kan een eye-opener zijn om te zien hoeveel jonge migrantenvrouwen een betaalde baan hebben in vergelijking met hun moeders, hoe het opleidingsniveau in één generatie omhooggeschoten is. Dit zijn ook goed meetbare thema's. Cijfers hebben echter ook hun beperkingen. Ten eerste zijn sociaal-culturele thema's veel moeilijker in cijfers te vangen. Ten tweede is het opnieuw hoogst normatief welke thema's je kiest. Kun je harde uitspraken doen over het succes van integratie aan de hand van het aantal gemengde huwelijken, het stemgedrag, of deelname aan vrijwilligerswerk? En moet dat dan vrijwilligerswerk zijn bij een 'algemene' organisatie of telt bestuurswerk bij de moskee evengoed? Betekent een hoog aandeel in de statistieken over criminaliteit van jonge Antillianen en Marokkanen dat deze groepen slecht geïntegreerd zijn? Of betekent het dat er onder deze groepen veel meer probleemjon-

geren (of jongeren met problemen) zijn dan gemiddeld?

En daarbuiten speelt nog iets anders, wat al bleek uit de reacties op de commissie Blok. Als cijfers het ene uitwijzen, maar mensen het anders ervaren of anders gepresenteerd krijgen in de media en het publieke debat, dan telt 'het gevoel'. En het gevoel dat de integratie mislukt is, voert al jaren hardnekkig de boventoon.

Hoezo mislukt

Frans Verhagen is publicist en schreef onder andere over Amerika als immigratieland. Hij verzet zich tegen dat overheersende negatieve gevoel in zijn boek *Hoezo mislukt?*⁴ Als hij om zich heen kijkt, ervaart hij helemaal niet dat het zo slecht gaat met de integratie. Hij wordt bevestigd in stapels sociaal-wetenschappelijk onderzoek waarin de bevindingen veel positiever - en hoopvoller - zijn dan in het publieke debat, sinds de integratie door Paul Scheffer is uitgeroepen tot een multicultureel drama.

Volgens Verhagen lijkt het erop dat we, ook al is het glas driekwart vol, blijven klagen dat het voor een kwart leeg is. Wie alleen over problemen praat - en die zijn er - krijgt een vertekend beeld. Verhagen onderbouwt met feiten dat het beeld veel genuanceerder is. Hij richt zich daarbij vooral op de resultaten die de tweede generatie migranten, die in Nederland geboren is, boekt ten opzichte van hun ouders: in taalvaardigheid, onderwijs en op de arbeidsmarkt. In die opzichten maakt de tweede generatie een spectaculaire sprong, die niet te vergelijken is met de opmars van arbeiderskinderen in het onderwijs in de jaren vijftig en zestig. In één generatie maken kinderen van laagopgeleide ouders de sprong naar het vwo en verder. In het kielzog van een hoger opleidingsniveau en een betere baan volgen 'als vanzelf' betere huisvesting, meer interculturele contacten en een bredere interesse in cultuur, politiek en maatschappij; dat is een kwestie van tijd. In een notendop komt het erop neer dat Frans Verhagen vindt dat met het vertrek van Rita Verdonk in 2006 ook de portefeuille voor integratiebeleid opgeheven had kunnen worden. De resultaten op het gebied van integratie zijn niet aan het beleid te danken. Algemeen sociaal-economisch beleid volstaat: van economische groei, goed onderwijs, goede huisvesting en een flexibele arbeidsmarkt profiteert iedereen. Iets wat je

Voetnoten:

- 2 René Moerland, Harde kritiek uit Kamer op 'naïef' rapport. In: *NRC Handelsblad*, 19-01-2004.
- 3 Commissie Blok moest teleurstellen. In: *NRC Handelsblad*, 24-01-2004.
- 4 Frans Verhagen, *Hoezo mislukt? Nuchtere feiten over de integratie in Nederland*. AMSTERDAM (Nieuw Amsterdam uitgevers) 2010.

Eigenlijk gaat het dus heel goed!

niet kunt zeggen van marginale en niet-meetbare projecten gericht op contact, zoals buurtbarbecues en interculturele markten vindt hij.

Frans Verhagen wil problemen absoluut niet ontkennen, hij wil alleen bestrijden dat het *etnische* problemen zijn. Het hoge aantal Marokkaanse jongens dat met de politie in aanraking komt ziet er anders uit als je het vergelijkt met autochtone jongens met dezelfde sociaal-economische achtergrond. En, stelt hij, de excessen van kleine aantallen rotjongens kleeft de hele Marokkaanse gemeenschap aan, maar het is een Nederlands maatschappelijk probleem, net zoals voetbalrellen dat zijn. Het stelselmatig benoemen van problemen als 'allochtone problemen', is onjuist en ontnemt het zicht op de genuanceerde werkelijkheid.

Klasse

Hoe belangrijk het voor de ontwikkelingskansen van kinderen is uit wat voor nest ze komen, wordt onder andere ondersteund door onderzoek van onderwijssocioloog Paul Jungbluth. Hoogopgeleide allochtonen blijken minder snel een baan te vinden dan autoch-

tone afgestudeerden. Jungbluth deed onderzoek naar dit verschil en hij kwam tot de conclusie dat (kans)arme autochtone jongeren vergelijkbare problemen en fricties ondervinden in hun ontwikkelingskansen als veel kinderen van migranten. Deze studenten missen de steun in de rug, het sociale kapitaal dat kansrijke studenten van huis uit meekrijgen: het netwerk en de sociale codes. De vraag is nu dus verschoven naar: waarom hebben jongeren uit kansarme milieus meer moeite om hun diploma te verzilveren?⁵

Een heel ander voorbeeld citeert hoogleraar interculturele communicatie Wasif Shadid: uit onderzoek naar opvoedingswaarden en -stij-

streaming en het houdt in dat het genderperspectief geïntegreerd wordt in al het beleid, op alle niveaus en in elke fase. Het argument is dat emancipatie en gender op alle beleidsterreinen een rol spelen. Dat geldt natuurlijk ook voor integratie. Integratie raakt immers aan zoveel verschillende onderwerpen. Een belangrijk pluspunt is bovendien dat de bijna automatische koppeling allochtonen = problemen verdwijnt; beleid moet alle burgers die het kan betreffen insluiten, of het nu over woningbouw of ondernemerschap gaat.

Uit ervaringen met gendermainstreaming vallen ook alvast de valkuilen en nadelen te destilleren: omdat 'iedereen aan integratie

Grote steden kiezen voor herbezinning, innovatie, duurzaamheid en participatie



○ Beleid moet de burgers die het betreft insluiten, of het nu over woningbouw of ondernemerschap gaat.

len onder elf etnische groepen blijkt dat sociale klasse veel meer invloed heeft dan etnische afkomst. Dat wil zeggen dat Italiaanse ouders uit de arbeidersklasse in hun manier van opvoeden veel meer overeenkomsten hebben met Japanse ouders uit de arbeidersklasse dan met andere Italiaanse ouders uit de middenklasse.⁶

Emancipatiebeleid als voorbeeld

Kunnen we de portefeuille integratie opdoeken en volstaan met algemeen beleid, zoals Frans Verhagen bepleit? Er zit wel logica in: ook bij het emancipatiebeleid is door de overheid de keuze gemaakt dat - naast een aantal expliciete emancipatiedoelen - het genderperspectief in alle beleid moet doorklinken. Elk ministerie heeft dus verplichtingen op emancipatiedoelen. Dit beleid wordt doorgaans aangeduid als gendermain-

doet' kan de samenhang in het beleid zoekraken en de uitgangspunten kunnen verwateren. Een ander punt is deskundigheid: net als bij emancipatie is voor integratie bepaalde kennis en expertise nodig. Bij de evaluatie van gendermainstreaming bleek kennis van emancipatie lang niet altijd voldoende aanwezig op de departementen en kreeg emancipatie vaak onvoldoende aandacht. Precies hetzelfde zou kunnen gebeuren met integratie.

Hopelijk nemen gemeenten dit ter harte, want zij lijken intussen hun keuze al gemaakt te hebben. In de collegeakkoorden die grote gemeenten voor de periode 2010 - 2014 hebben vastgesteld, komt exclusief integratiebeleid niet meer voor. Het Nicis Institute analyseerde de akkoorden van 33 van de 36 grote steden en rapporteert daarover onder de titel: *Grote steden kiezen voor herbezinning, innovatie, duurzaamheid en participatie*.⁷ Een van de conclusies: "Mede als gevolg van de crisis kenmerken de collegeakkoorden zich door een nadruk op sociaal-economische aspecten. Het onderwerp integratie, dat de afgelopen jaren ook het lokale debat domineerde, is in de akkoorden

Voetnoten:

- 5 Paul Jungbluth, *Onverzilverd talent 2: Marktkansen van hoogopgeleiden die starten vanuit achterstand*. UTRECHT (FORUM) 2010.
- 6 Wadid Shadid, *Culturele diversiteit en interculturele communicatie*. In: H. van Veghel, *Waarden onder de meetlat: het Europese waardenonderzoek in discussie*. Budel (Damon) 2002. Hij citeert onderzoek van W.E. Lambert (1987).

Toleranz

6



Rotterdam tot Ground Zero in New York). De wrijving komt het meest naar voren als de buitenstaanders aan macht winnen. En dat is het geval als moslims beter de taal spreken, hoger opgeleid zijn en belangrijke posities beginnen te bekleden in het politieke en economische leven. Felle afwijzing van minaretten en burka's zijn een symptoom van deze wijzigende machtsbalans. Het tweede aspect dat Sluiters erbij betreft is het fenomeen dat wrijvingen en conflicten - in tegenstelling tot wat je zou verwachten - ontstaan als de verschillen klein zijn, of in korte tijd sterk zijn afgenomen. De subtiele verschillen worden tot inzet gemaakt van de strijd, terwijl de grote overeenkomsten het conflict veroorzaken. Het pijnpunt zit niet in de burka of de moskee, maar in het verlies van macht. Kortom, hoe kleiner de machtsverschillen, hoe groter de ophef.

Wie de redenering van Peer Sluiters volgt, zou dus tot de conclusie moeten komen dat de commissie Blok en Frans Verhagen gelijk hebben: het gaat uitstekend met de integratie.

Maar dat we wat geduld moeten hebben en dat het allemaal 'vanzelf' goed komt, zoals Verhagen zegt, klinkt te makkelijk. Dat problemen niet etnisch zijn, maakt ze niet minder ernstig. En de 'ophef' waar we in Nederland én in de landen om ons heen mee te maken hebben, bepaalt het debat en de enorme onrust en onvrede die daarbij komen kijken. Het omgaan met de slinkende machtsverschillen raakt over en weer aan de identiteit van mensen. We zullen de kracht van verbinding hard nodig hebben. ●

Henriëtte Neuijen is adviseur bij Elan

Het pijnpunt zit in het verlies van macht

naar de achtergrond geschoven." In het sociale beleid staan thema's als weerbaarheid, zelfstandigheid en participatie centraal. Veel aandacht gaat uit naar jongeren, vooral de schoolverlaters en naar het tegengaan van schooluitval. Ook de spilfunctie van brede scholen in de wijk krijgt in veel steden aandacht. Dat geldt ook voor armoedebeleid.

Klein verschil, grote gevolgen

Blijft het een vraag waarom integratie zo nadrukkelijk en zo negatief het publieke debat beheerst. En dan vooral integratie in relatie tot de islam. Een interessante kijk geeft antropoloog en politicoloog Peer Sluiters.⁸ Hij haalt daarvoor twee inzichten uit

de kast. Ten eerste een voorbeeld van een arbeiderswijk in het Britse Leicester waar de traditionele bewoners, de gevestigden, te maken krijgen met nieuwkomers. Spanningen en conflicten zijn het resultaat omdat de gevestigden hun groepsidentiteit proberen te beschermen. Ze behandelen de nieuwelingen als buitenstaanders, uit angst dat hun leefwereld verandert en ze aan macht moeten inboeten. Deze situatie van gevestigden en buitenstaanders die in 1965(!) werd geanalyseerd lijkt, zo stelt Sluiters, verbluffend veel op de manier waarop autochtonen tegenover moslims staan als het gaat om de conflicten bij bijvoorbeeld de geplande bouw van een moskee (van

Voetnoten:

⁷ Dave van Ooijen en Arjan Vliegthart, *Grote steden kiezen voor herbezinning, innovatie, duurzaamheid en participatie*. DEN HAAG (Nicis Institute) 2010.

⁸ Peer Sluiters, *Hoe meer succes, hoe groter de angst*. In: *NRC Handelsblad*, 14-09-2010.