

In: *Migrantenstudies*, 2002, 18(2), pp 87 - 92

Zachte heelmeesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert

Ruud Koopmans*

In het Europese buitenland prijzen Nederlandse wetenschappers, politici en beleidsmakers het hier te lande gevoerde immigratie—en integratiebeleid graag als lichtend voorbeeld aan. Voor binnenlandse consumptie wil nog wel eens een kritisch publiek debat gevoerd worden, maar bij alle meningsverschillen lijkt men het er toch over eens te zijn dat wij de zaakjes in elk geval beter voor elkaar hebben dan het buitenland, waar ghettovorming, etnisch geweld en vreemdelingenhaat welig tieren. Dat onze oosterburen de Duitsers in dit opzicht bijzonder veel van ons kunnen leren behoeft daarbij natuurlijk geen betoog en spooft aan tot naoorlogse verzetsdaden zoals de massale ‘ik ben woedend’ handtekeningenactie naar aanleiding van de brandstichting door rechtsextremisten in Solingen in 1993. In het vorig jaar verschenen rapport van de door de Duitse regering ingestelde *Zuwanderungskommission* (2001) wordt het Nederlandse minderhedenbeleid evenzeer als na te volgen voorbeeld aangehaald. Maar is het Nederlandse beleid wel zo navolgenswaardig?

Op het eerste gezicht lijkt Nederland het in vergelijking met Duitsland en andere Europese buitenlanden inderdaad voorbeeldig te doen. Nederlandse minderhedenorganisaties wekken de jaloezie op van hun buitenlandse tegenhangers vanwege de forse budgetten en ruimhartige toegang tot beleidsmakers die zij op grond van het Nederlandse subsidie—en adviesorganenbeleid genieten. Inderdaad, opstootjes zoals die in de Amsterdamse Baarsjes stellen niets voor vergeleken bij rassenrellen in Frankrijk of Engeland, en Nederland zijn zowel noemenswaardige electorale successen van extreem rechts zoals in België als grootscheeps racistisch geweld zoals in Duitsland bespaard gebleven. In het publieke debat is (of beter: was tot voor kort) zelden een expliciet onvertogen woord over etnische minderheden te horen: het discours van critici als Frits Bolkestein en Paul Scheffer bevond zich weliswaar provocatief op het Nederlandse randje, maar zou in de meeste andere Europese landen weinig stof hebben doen opwaaien. En niet in de laatste plaats kunnen ‘wij’ ons na vrijwel elke Eurobarometer-enquete vergenoegd op de borst slaan omdat we weer als het tolerantste volkje van Europa uit de bus zijn gekomen (op basis van zelfrapportage wel te verstaan).

Recentelijk lijkt het echter in Nederland voorbij te zijn met de lieve vrede rond immigratie en minderheden. Na de elfde september werden plotseling in Nederland moslims verbaal en fysiek aangevallen, terwijl de reactie in Duitsland opvallend gematigd en beheersd was. En in de aanloop naar de kamerverkiezingen van mei 2002 worden we nu geconfronteerd met Pim Fortuyn, die met uitspraken waarvoor je in menig buitenland (en nog niet zo lang geleden ook in Nederland—daar heeft Hans Janmaat voor één keertje gelijk in) een veroordeling of partijverbod riskeert, een groot deel van het kiezersvolk achter zich krijgt.

Dat het met het Nederlandse immigratie—en integratiebeleid niet zo rooskleurig gesteld is als we de buitenwacht willen doen geloven is allang bekend en de WRR heeft in dit verband met haar rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 een pioniersrol vervuld. Kijken we namelijk naar de concrete materiële situatie van migranten in Nederland, dan ziet de Nederlandse werkelijkheid er heel wat minder voorbeeldig uit. In Duitsland is het werkloosheidspercentage onder migranten bijna twee keer zo hoog als het nationaal gemiddelde en ongeveer even hoog als onder de Oostduitsers. In Nederland is de werkloosheid onder allochtonen al sinds jaar en dag vier keer zo hoog als onder autochtone Nederlanders. Weliswaar ligt door de jarenlange economische boom in Nederland en de diepe crisis van de Duitse economie het absolute werkloosheidspercentage van allochtonen nu onder dat in Duitsland, maar het relatieve verschil met de autochtone Nederlanders is niet afgenomen. Het is dan ook ten eerste de vraag of van deze gunstige ontwikkeling iets zal overblijven wanneer het economisch niet meer zo voor de wind gaat.¹ Een ander voorbeeld uit de sociaal-economische sfeer: in Duitsland waren in 1997 23 procent van de bijstandsontvangers buitenlanders.² Wie dat veel vindt, moet maar eens naar Nederland kijken: in 1998 waren 47 procent van alle bijstandsontvangers allochtonen. Onder de niet-westerse allochtonen was maar

liefst 20 procent van de bijstand afhankelijk, tien keer zo veel als onder autochtone Nederlanders (WRR, 2001, p. 127).³

In het onderwijs ziet het er niet veel anders uit. In 1998 verlieten 19 procent van de buitenlandse scholieren in Duitsland het onderwijssysteem zonder diploma, in vergelijking met 8 procent van de Duitsers (Zuwanderungskommission, 2001, p. 215). Doornik (1998, p. 65) laat zien dat dit percentage onder de autochtone Nederlanders met 8 procent gelijk was aan dat onder de Duitsers. Van de Turkse jongeren in Nederland verliet echter maar liefst 35 procent en van de Marokkanen 39 procent de school zonder diploma op zak. In Duitsland klaagt men steen en been over het feit dat in sommige scholen in de Berlijnse wijk Kreuzberg meer dan de helft van de scholieren van buitenlandse afkomst is. In Nederland zijn ‘zwarte’ scholen die soms vrijwel uitsluitend uit allochtone kinderen bestaan allang geen uitzonderlijk verschijnsel meer (WRR, 2001, p. 209). Hiermee samenhangend moet ook de etnische segregatie op wijkniveau worden genoemd. Ook daar geldt in Duitsland Kreuzberg, ook wel *Klein Istanbul* genoemd, als prominent voorbeeld: 33 procent van de bevolking had aldaar in 2000 een buitenlandse nationaliteit. Dat mag men in Duitsland veel vinden, het is niets vergeleken met wijken als Amsterdam Zuid-Oost (67 procent allochtonen) of Rotterdam Delfshaven (69 procent).

Tenslotte dient ook een bijzonder heikel thema aangesneden te worden, namelijk de criminaliteit. Zowel in Nederland als in Duitsland begaan etnische minderheden duidelijk vaker strafrechtelijk relevante delicten dan op grond van hun aandeel in de bevolking te verwachten zou zijn. Aan die vergelijking kleven vele haken en ogen. Zo kunnen sommige delicten alleen door buitenlanders gepleegd worden (namelijk die die samenhangen met de vreemdelingenwet) en kan de criminaliteitsbelasting van minderheden deels door hun lage sociaal-economische status en jonge leeftijdsopbouw verklaard worden. Bovendien bestaan er aanmerkelijke verschillen tussen etnische groepen. Deze factoren mogen de vergelijking tussen autochtonen en allochtonen vertroebelen, ze spelen geen rol van betekenis bij de vergelijking tussen Nederland en Duitsland. En daar is het verschil wederom dramatisch: in Duitsland had in 1997 27 procent van de gevangenispopulatie een niet-Duitse nationaliteit, in Nederland was in 1998 maar liefst 53 procent van de gevangenen buiten Nederland geboren.⁴

Voordat we nu zouden denken dat het probleem slechts bij de minderheden ligt: de autochtone Nederlanders zijn als het erop aankomt ook niet zo tolerant en open voor andere culturen als ze van zichzelf denken. Dat blijkt al uit het probleem van de zwarte scholen, die niet ontstaan omdat allochtonen graag willen dat hun kinderen op scholen met andere allochtonen zitten—integendeel—maar omdat autochtone ouders hun kinderen liever een stukje verder (en/of duurder) naar een witte school sturen. Multiculturalisme is leuk en aardig, maar je wilt het beste voor je kind, toch? Of wat te denken van het in opdracht van de International Labour Organisation uitgevoerde experimentele onderzoek naar discriminatie op de arbeidsmarkt (zie Thränhardt, 2000, pp. 176-178)? Daaruit bleek dat er in Nederland flink gediscrimineerd wordt bij sollicitaties—niet openlijk natuurlijk, maar wel effectief—terwijl dit in Duitsland veel minder het geval was. Het is vaker gezegd maar verdient herhaling: de Nederlandse tolerantie is een dun laagje vernis waaronder vaak onverschilligheid en soms racisme schuil gaat.

Al deze cijfers duiden op een zeer sterke mate van segregatie langs etnische scheidslijnen in Nederland, en dan niet van het vriendelijke soort van *living apart together*, maar van het soort dat uiterst negatieve consequenties heeft voor zowel migranten als de autochtone bevolking. De vergelijking met Duitsland is extra pijnlijk omdat we het hier met een land van doen hebben dat geenszins als een voorbeeld van vooruitstrevendheid op het gebied van integratiebeleid geldt. Integendeel, tot voor een paar jaar kon van een Duits integratiebeleid überhaupt niet gesproken worden. Dat verwijt kan de Nederlandse overheid niet gemaakt worden: zij heeft sinds het begin van de jaren tachtig een actief integratiebeleid gevoerd. De vergelijking met Duitsland laat echter maar één conclusie toe: het Nederlandse beleid heeft op dramatische wijze gefaald; het lijkt er zelfs op dat we met helemaal geen beleid beter af waren geweest dan met het gevoerde.

Dat politici en beleidsmakers veelal niet verder kijken dan hun Nederlandse neus lang is, is tot op zekere hoogte nog begrijpelijk, vooral ook als men bedenkt dat het Nederlandse ‘model’ ook door de minderhedenvertegenwoordigers in het overlegcircuit veelal als internationaal voorbeeldig gezien wordt. Geen wonder, als men bedenkt dat deze etnische elite middels gesubsidieerde overlegclubs en van overheidsopdrachten levende expertisebureaus en onderzoeksinstituten de enige doelgroep is die met zekerheid wél van het Nederlandse minderhedenbeleid profiteert.

Van een sociaal-wetenschappelijke analyse van het Nederlandse immigratie—en integratiebeleid mag echter verwacht worden dat zij de Nederlandse situatie in een internationaal perspectief plaatst en de kritische vinger op de zere plekken van het Nederlandse beleid legt. Uit dit oogpunt is het WRR-Rapport *Nederland als immigratiesamenleving* teleurstellend, ook in vergelijking met zijn voorganger uit 1989, waarin de vergelijking met andere landen wel een belangrijke rol speelde en conclusies getrokken werden die zich duidelijk profileerden ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid. Over de hierboven vermelde vergelijkende statistische gegevens (die men eenvoudig uit een paar statistische jaarboeken en van ministeriële internetsites kan halen) wordt in het jongste WRR-rapport met geen woord gerept; residentiële segregatie en criminaliteit krijgen weinig aandacht, zelfs niet vanuit een louter Nederlands perspectief. Geen wonder dan ook dat het rapport ongestraft een tamelijk zonnig beeld van de Nederlandse immigratiesamenleving kan schetsen. Het gaat allemaal de goede kant op, al kan het natuurlijk altijd beter—dat is zo ongeveer de teneur.

Ook op het niveau van concrete beleidsaanbevelingen heeft het rapport weinig te bieden. Betere handhaving van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), toelaten van de dubbele nationaliteit en een strenger uitzettingsbeleid, daarmee houdt het zo ongeveer op. Keer op keer wordt in het rapport benadrukt dat de rol van de nationale overheid in een immigratiesamenleving beperkt is (bijv. p. 239) en haar invloed niet moet worden overschat (bijv. pp. 12, 180). In de ogen van de Raad wordt de beleidsruimte voor de nationale overheid in sterke mate ondergraven door internationale en Europese regelingen, de opkomst van ‘transnationale gemeenschappen’, waardoor migranten niet langer in een nationale context geassimileerd kunnen worden maar permanente banden met hun herkomstlanden onderhouden, en het globaliseringsproces in het algemeen dat zich vooral manifesteert op lokaal niveau. Daarmee begeeft de Raad zich expliciet in het modieuze wetenschappelijke discours van postnationaal burgerschap (Soysal, 1994), transnationale gemeenschappen (Portes, 1997) en ‘global cities’ (Sassen, 1998), dat de nationale staat voor wat betreft de regulering van migratie en integratie weinig betekenis meer toekent en zijn invloed door globalisering en lokalisering voorbij gestreefd ziet. Deze denkrichting kan echter de empirische toets—die de betreffende auteurs zelf wijselijk achterwege laten—niet doorstaan. Onderzoekt men de maatschappelijke en politieke participatie van minderheden in vergelijkend perspectief, dan blijken zich grote verschillen voor te doen tussen landen die samenhangen met het—grotendeels op nationaal niveau gedefinieerde—integratiebeleid en het discours over burgerschap en nationale identiteit (Koopmans & Statham, 1999 en 2001).

In dat kader is Nederland—Bolkestein, Scheffer en WIN ten spijt—nog altijd een extreme vertegenwoordiger van een ‘multiculturele’ visie op integratie, waarin migranten eenvoudig toegang krijgen tot formele sociale en politieke rechten, en tegelijkertijd de eigen culturele identiteit van migranten van staatswege gefaciliteerd wordt. Op grond van de verscherping in het publieke debat in de jaren negentig lijkt in Nederland—en ook bij de Raad—het idee te hebben postgevat, dat we dat multiculturele model allang achter ons hebben gelaten. Niets is minder waar: de Nederlandse werkelijkheid buiten het beperkte wereldje van de opiniepagina’s van *de Volkskrant* en *NRC* is er nog altijd een van door de overheid ondersteund langs elkaar heen leven in de aloude traditie van de verzuiling—met de bovengenoemde gevolgen. Alle intenties ten spijt om achterstandsbeleid op algemene grondslag te voeren worden organisaties en activiteiten op etnische grondslag nog altijd gul door de overheid (direct of indirect) ondersteund en speelt etniciteit, geweld of ongewild, in maatschappelijke instituties en publieke debatten een (te) grote rol. De overheid rekent het nog steeds tot zijn takenpakket onderwijs in ‘allochtone levende talen’ aan te bieden en nergens in Europa bestaan zoveel islamitische en hindoescholen, moslim—en migrantenomroepen en andere maatschappelijke organisaties op etnisch-religieuze grondslag.

Wat het laatste betreft bestaat er in het publieke debat in Nederland—en in het WRR rapport, zie bijv. p. 155, 160—een hardnekkig misverstand over de scheiding tussen kerk en staat. Moslims zouden soms problemen hebben bij de in Nederland gehandhaafde strikte scheiding van kerk en staat, luidt een veelgehoord argument. Pardon? Waar ter wereld financieert de overheid scholen, ziekenhuizen, omroepen, maatschappelijk werk en wat al niet meer zij op levensbeschouwelijke grondslag? In welk Europees land staat zelfs na de invoering van de euro nog ‘God zij met ons’ in het geld gegraveerd en wordt het parlementaire jaar met een ‘troonbede’ en zegeningen door katholieke, protestantse,

islamitische en hindoe priesters geopend? Nee, de moslims hebben het helemaal niet verkeerd begrepen, zij eisen meestal niets meer en niets minder dan dezelfde rechten die het Nederlandse systeem traditioneel aan de verschillende christelijke groeperingen biedt en die het gelijkheidsbeginsel terecht verbiedt aan niet-christelijke groeperingen te ontzeggen. Daar hoort ook het recht bij dat in Nederland aan religieuze fundamentalisten van christelijke signatuur wordt verleend hun kinderen niet tegen dodelijke ziektes in te enten, te vinden dat vrouwen thuis bij de kinderen horen en dat homo's ziek of zondig zijn. Met dat soort opvattingen kun je in Nederland kamerlid worden en het is uit die optiek begrijpelijk dat moslims zich onrechtvaardig behandeld voelen als de hele samenleving over hen heen valt als ze hetzelfde zeggen. De scheiding tussen kerk en staat bestaat in Nederland uit de neutraliteit van de staat *tussen* de levensbeschouwingen (we hebben geen staatskerk) en uit het feit dat de staat organisaties op religieuze grondslag geld geeft zonder noemenswaardige inhoudelijke beperkingen aan de met belastinggeld uitgedragen levensbeschouwing te stellen. Een systeem met andere woorden, waar de staat zich niet met religie bemoeien mag (maar wel betaalt) maar organisaties op religieuze grondslag een grote rol spelen op allerlei terreinen die in andere landen tot het vanzelfsprekende domein van de staat behoren.

Daar iets aan te veranderen—en dat lijkt gezien de belabberde resultaten van het integratiebeleid onontkoombaar—kan niet door moslims of hindoes te verbieden wat anderen toegestaan wordt. De onbedoelde effecten van het Nederlandse onderwijsstelsel, en van de rol van allerlei particulier initiatief op andere terreinen waar elders de staat actief is, zouden eens serieus onder de loep genomen moeten worden. Wellicht kan dan de verhouding tussen overheid en organisaties op particularistische grondslag eindelijk eens nieuw gedefinieerd worden, zowel voor autochtonen als voor allochtonen.

Het uit de verzuiling voortgekomen Nederlandse stelsel was nooit bedoeld als instrument voor de integratie van migranten en het is daarvoor uitermate ongeschikt gebleken. Hetzelfde geldt voor het ermee verbonden beleids(non-)principe van het gedogen en door de vingers zien. Migrant en autochtoon wordt een slechte dienst bewezen door principes die voor het samenleven tussen sociaal-economisch grotendeels gelijkwaardige autochtone groeperingen, die een gemeenschappelijke geschiedenis en politieke cultuur deelden bedoeld waren, onveranderd toe te passen op de integratie van nieuwkomers met een andere culturele achtergrond. Dat leidt ertoe dat nieuwe etnische en religieuze groepen een formele schijn gelijkwaardigheid wordt toegekend, die in de praktijk leidt tot versterking van etnische scheidlijnen en segregatie op ongelijke basis. Tegelijk wekt de cultuur van gedogen en lakse wetshandhaving bij menige jonge migrant niet de indruk van geciviliseerde tolerantie, maar van een staat en natie die zichzelf niet serieus nemen. En eigenlijk hebben ze daar geen ongelijk in—het WRR-rapport spreekt daarvan boekdelen.

Noot

* Dr. Ruud Koopmans is senior researcher aan het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) en leidt de Arbeitsgruppe 'Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung' aldaar. Zijn onderzoek richt zich onder andere op migratie en etnische relaties, rechts-radicalisme en Europese integratie.

-
- 1 Daarbij dient nog bedacht te worden dat de cijfers nog duidelijk negatiever voor Nederland zouden uitvallen als we niet alleen de werkeloosheidscijfers maar ook arbeidsongeschiktheid (die voor een deel als verborgen werkeloosheid gezien kan worden) in de vergelijking zouden betrekken (zie WRR, 2001, p. 122).
 - 2 Bij alle vergelijkingen dient bedacht te worden, dat het percentage van de bevolking met een migrantenachtergrond in Nederland ongeveer anderhalf zo hoog ligt als in Duitsland. In Duitsland ligt het percentage allochtonen volgens de Nederlandse definitie bij ongeveer 10 procent (etnische Duitsers uit Oost-Europa niet meegerekend) tegenover ongeveer 16 procent in Nederland (zie Koopmans, 1999).
 - 3 Statistische vergelijkingen tussen Nederland en Duitsland worden bemoeilijkt door het feit dat in Duitsland alleen naar nationaliteit onderscheiden wordt, in Nederland daarentegen naar etnische

- afkomst. De Duitse statistieken betreffen daardoor alleen die migranten en hun kinderen, die niet de Duitse nationaliteit hebben verkregen. Door het lange tijd zeer restrictieve Duitse naturalisatiebeleid is deze groep tot nu toe van beperkte omvang en kunnen de categorieën 'allochtonen' en 'Ausländer' vooralsnog redelijk goed vergeleken worden. Voorzover een vertekening plaatsvindt valt deze in het 'voordeel' van Nederland uit. De migranten die de Duitse nationaliteit hebben zijn in het algemeen hoger opgeleid en hebben een betere arbeidsmarktpositie dan de niet-genaturaliseerden.
- 4 De gebruikelijke statistische categorie 'allochtoon' (zelf of een van de ouders in het buitenland geboren) wordt in de gevangenisstatistiek niet gebruikt. Het gevolg is dat het genoemde percentage van 53 procent waarschijnlijk een flinke onderschatting is: juist de jongere allochtonen onder wie de criminaliteitsbelasting het hoogst is, zijn deels in Nederland geboren.