



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Does it matter where in the Netherlands a newcomer integrates? A comparative study on the municipalities of Rotterdam and Vleuten-De Meern regarding their integration policies and integration assessment of newcomers in the period 1983-2006

Fruijtier, Thijn

Citation

Fruijtier, T. (2024). *Does it matter where in the Netherlands a newcomer integrates?: A comparative study on the municipalities of Rotterdam and Vleuten-De Meern regarding their integration policies and integration assessment of newcomers in the period 1983-2006.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4039513>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

MAAKT HET UIT WAAR IN NEDERLAND EEN NIEUWKOMER INBURGERT?

*Een vergelijkend onderzoek over de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern
omtrent hun integratiebeleid en inburgeringsbeoordeling van nieuwkomers
in de periode 1983-2006*



Thijn Fruijtier | s4108868

Universiteit Leiden

MA Scriptie Geschiedenis / Governance of Migration and Diversity

Scriptiebegeleider en eerste lezer: Dr. M. P. Groten | Tweede lezer: Prof. dr. M.L.J.C. Schrover

20 EC

18-08-2024

17.944 woorden

Abstract

Integrating into the host society is an important aspect of migration. Yet this does not always go smoothly and there are several bumps to overcome. For instance, there may be cultural differences between the newcomer and the native society, which can lead to mutual misunderstanding. In addition, municipalities have an important and decisive role in the integration of a newcomer. They make and implement local or national integration policies and thus determine which requirements a newcomer has to meet. Based on the cases of the municipalities of Rotterdam and Vleuten-De Meern, this thesis examines to what extent local integration policies differ from each other and how this difference affects the integration process of newcomers. In other words, does it matter where in the Netherlands a newcomer integrates? The term *local turn* is important here: how does a local government implement national policy? This study on the integration policies of Rotterdam and Vleuten-De Meern found, based on policy documents, that differences are indeed visible between local policies. Rotterdam has developed its own integration policy due to the size of the municipality and their focus on discrimination and crime. In addition, the tone of their integration policy can be described as negative, mainly caused by the interference of the right-wing party *Leefbaar Rotterdam*. Vleuten-De Meern, on the other hand, was less susceptible to political discussions, as it was - first unofficially and from 2001 officially - attached to the municipality of Utrecht and followed national integration policy. In addition, the municipality of Vleuten-De Meern was small compared to Rotterdam, making it easier to resolve conflicts internally. It can therefore be argued that integrating in a large, multicultural municipality poses different challenges than integrating in a small municipality.

Samenvatting

Inburgeren in de ontvangstsamenleving is een belangrijk aspect van migratie. Toch gaat dit niet altijd even soepel en zijn er meerdere hobbels over te gaan. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van cultuurverschillen tussen de nieuwkomer en de autochtone samenleving, waardoor er wederzijds onbegrip kan ontstaan. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke en bepalende rol bij de inburgering van een nieuwkomer. Zij maken en voeren lokaal of nationaal integratiebeleid uit en bepalen daarmee aan welke eisen een inburgeraar moet voldoen. In deze scriptie is op basis van de casussen van de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern onderzocht in hoeverre lokaal integratiebeleid van elkaar verschilt en wat dit verschil voor invloed heeft op het inburgeringsproces van nieuwkomers. Oftewel, maakt het uit waar in Nederland een nieuwkomer inburgert? De term *local turn* is hierbij belangrijk: hoe vult een lokale overheid nationaal beleid in? Dit onderzoek naar het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern heeft op basis van beleidsstukken uitgewezen dat er inderdaad verschillen zichtbaar zijn tussen lokaal beleid. Rotterdam heeft door de grootte van de gemeente en door hun focus op discriminatie en criminaliteit een eigen integratiebeleid ontwikkeld. Daarnaast kan de toon van hun integratiebeleid als negatief worden bestempeld, voornamelijk veroorzaakt door de bemoeienis van de rechts-georiënteerde partij Leefbaar Rotterdam. Vleuten-De Meern was daarentegen minder gevoelig voor politieke discussies, doordat het – eerst officieus en vanaf 2001 officieel – was ondergebracht bij de gemeente Utrecht en nationaal integratiebeleid volgde. Daarnaast was de gemeente Vleuten-De Meern klein vergeleken met Rotterdam, waardoor conflicten eenvoudiger intern konden worden opgelost. Er kan dus worden gesteld dat het inburgeren in een grote, multiculturele gemeente andere uitdagingen met zich meebrengt dan het inburgeren in een kleine gemeente.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
<i>Periodisering en afbakening</i>	6
<i>Maatschappelijke relevantie</i>	7
<i>Wetenschappelijke relevantie</i>	8
<i>Historiografie</i>	9
<i>Conceptueel en theoretisch kader</i>	12
<i>Bronnen, materiaal en bronkritiek</i>	16
<i>Structuur</i>	19
Hoofdstuk 1: Het begin van het Nederlandse integratiebeleid	20
<i>Hoe zijn het Nederlandse integratiebeleid en het principe van integratiebeoordeling ontstaan?</i>	
<i>1.1 De geschiedenis van migratie naar Nederland</i>	20
<i>1.2 Het eerste Nederlandse integratiebeleid</i>	23
<i>1.3 Het ontstaan van het principe van integratiebeoordeling</i>	28
<i>1.4 Deelconclusie</i>	33
Hoofdstuk 2: Het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern	35
<i>Welke werkwijze hebben de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern gehanteerd wat betreft de inburgering van nieuwkomers in de periode 1983-2006?</i>	
<i>2.1 Rotterdam</i>	35
<i>2.2 Vleuten-De Meern</i>	44
<i>2.3 Deelconclusie</i>	47
	3

Hoofdstuk 3: De verschillen en overeenkomsten tussen Rotterdams en Vleuten-De Meerns integratiebeleid	48
<i>Welke verschillen en overeenkomsten zijn zichtbaar tussen Rotterdams en Vleuten-De Meerns integratiebeleid?</i>	
3.1 <i>Verschillen</i>	48
3.2 <i>Overeenkomsten</i>	51
3.3 <i>Deelconclusie</i>	53
Hoofdstuk 4: Cultuurverschillen	54
<i>Welke rol speelden ideeën over (uitingen van) cultuurverschillen in het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern?</i>	
4.1 <i>Categorisatie</i>	54
4.2 <i>Discriminatie</i>	57
4.3 <i>Deelconclusie</i>	61
Conclusie	62
Bronnenlijst	65
Literatuurlijst	68

INLEIDING

Wanneer een nieuwkomer de Nederlandse nationaliteit verkrijgt, is het de bedoeling dat deze persoon inburgert in Nederland. Daar zijn allerlei nationale regels voor opgesteld, bijvoorbeeld het feit dat er drie mogelijke 'leerroutes' zijn voor een inburgeraar, of dat een nieuwkomer drie jaar de tijd krijgt om een bepaald Nederlands taalniveau te bereiken.¹

Deze scriptie zal het Nederlandse integratiebeleid analyseren door twee gemeenten en hun uitvoering van het integratiebeleid met elkaar te vergelijken. Dit zijn de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern, laatstgenoemde tegenwoordig onderdeel van de gemeente Utrecht. Er is er bewust voor gekozen om een grote gemeente (Rotterdam) en een kleine gemeente (Vleuten-De Meern) met elkaar te vergelijken, omdat de verwachting is dat zich hier tussen verschillen zullen opdoen. Dat maakt het relevant om te bekijken of het voor een nieuwkomer uitmaakt in wat voor plek diegene integreert. Oftewel, er zal worden onderzocht of het klopt wat emeritus-hoogleraar Han Entzinger zegt over integreren in Nederland: "Inburgeren in Amsterdam of Rotterdam is echt niet hetzelfde als inburgeren in een dorp in Friesland of Limburg."²

Daarnaast zal er in de scriptie ook kort worden ingegaan op het principe van *integratiebeoordeling*. Om als nieuwkomer de Nederlandse nationaliteit te bemachtigen, is het onder andere nodig dat het inburgeringsexamen succesvol wordt afgelegd. De mate van integratie in Nederland wordt al decennialang getoetst, maar de huidige vorm van het inburgeringsexamen stamt uit 2007 en is destijds ingevoerd door VVD-politica en minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie Rita Verdonk en was onderdeel van de Wet Inburgering.³ Sinds de invoering is er de nodige kritiek op gekomen; zowel inhoudelijk als over de vorm. Het Nederlandse inburgeringsexamen kan worden gezien als een culturele drempel die men opwerpt; voldoen nieuwkomers aan de juiste culturele waarden, normen en kennis om aan de

¹ Rijksoverheid, 'Wet inburgering 2021', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering> (geraadpleegd op 17 oktober 2023).

² H. Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid' (versie 5 februari 2022), [https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/essay/de-grillige-geschiedenis-van-bijna-een-kwart-eeuw-inburgeringsbeleid/#:~:text=De%20in%202006%20ingevoerde%20Wet,van%20de%20Nederlandse%20samenleving%20beschikken](https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/essay/de-grillige-geschiedenis-van-bijna-een-kwart-eeuw-inburgeringsbeleid/#:~:text=De%20in%202006%20ingevoerde%20Wet,van%20de%20Nederlandse%20samenleving%20beschikken.). (geraadpleegd op 17 oktober 2023).

³ J. Bierbach, 'Een Stok in het Duister: Boetes voor Niet-tijdige Inburgering en Rechtszekerheid', *Crimmigration & Recht* 3 (2019) 2, 71-87, aldaar 71.

Nederlandse samenleving deel te nemen? In deze scriptie zal onderzocht worden of deze beoordeling wellicht niet wat genuanceerder ligt, denkend aan cultuurverschillen die wellicht merkbaar zijn. Daarnaast heeft de wijze waarop nieuwkomers werden getest op het 'meekomen' in de Nederlandse samenleving een evolutie meegemaakt en zal daarom moeten worden gevangen in één term. In de literatuur bestaat tot op heden niet een eenduidige term voor deze overkoepelende toets of controle. Deze scriptie tracht daarom door middel van een nieuwe term de verschillende situaties omtrent de inburgering in Nederland in één term te vangen.

Deze vergelijking zal helpen om te analyseren hoe verschillende integratiebeleiden in de praktijk werken en of het uitmaakt op wat voor welke plek een nieuwkomer inburgert. Vervolgens is het belangrijk om te kijken of hieruit lessen kunnen worden getrokken voor een eventuele verbetering van het Nederlandse integratiebeleid. Wat leert deze historische analyse ons? Welke aanpak en om welke reden heeft in welke gemeente gewerkt, en wat niet? Centraal hierbij staat de vraag hoe de verschillen tussen de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern omtrent hun inburgeringsbeleid in de periode 1983-2006 kunnen worden verklaard.

PERIODISERING EN AFBAKENING

De periode die in deze scriptie onderzocht zal worden is 1983-2006. Vanaf de jaren vijftig en zestig kwamen de eerste grotere groepen nieuwkomers naar Nederland, vanuit Nederlands-Indië en gastarbeiders uit onder andere Marokko en Turkije. In deze periode ontstonden daarmee langzaam de eerste uitingen van Nederlands integratiebeleid. Toch heerste er bij de Nederlandse overheid ook nog de gedachte dat nieuwkomers vanuit Nederlands-Indië al 'gewend' waren aan Nederland, door de jarenlange overheersing tijdens de koloniale tijd. Voor gastarbeiders gold dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat zij tijdelijk in Nederland zouden verblijven en uiteindelijk weer terug zouden keren naar hun land van origine; het woord 'gast' in de term 'gastarbeiders' verraadt deze initiële tijdelijke status. Daarom zou integratie in Nederland niet echt een prioriteit zijn. Dit nog niet volledig uitgewerkte beleid wordt achteraf

wel als een multicultureel beleid gezien.⁴ Pas toen vanaf de jaren tachtig duidelijk werd dat de migratie permanent was, ontstond een kentering in het denken over migratie en integratie.⁵ De reden dat deze scriptie specifiek vanaf 1983 begint, is omdat er in dat jaar het eerste officiële Nederlandse integratiebeleid werd geïmplementeerd: het *Minderhedenbeleid*.⁶

Er is gekozen om de periode tot 2006 te laten lopen. Dit eindpunt is gekozen omdat 2006 zowel nationaal als lokaal gezien een belangrijk keerpunt markeerde in het integratiebeleid. In dat jaar ging de Nederlandse overheid namelijk over van de *Wet inburgering nieuwkomers (Win)* naar de *Wet inburgering (Wi)*.⁷ Dit betekende andere regels en nieuwe eisen waaraan nieuwkomers zouden moeten voldoen. Voor de gemeente Rotterdam was 2006 ook een belangrijk omslagpunt; na een coalitie waarin Leefbaar Rotterdam verantwoordelijk was voor de inburgering, werd nu de Partij van de Arbeid (PvdA) de grootste partij en kreeg het Rotterdamse inburgeringsbeleid een andere invulling.⁸

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Migratie is een onderwerp dat alsmear aan verandering onderhevig is. Zo verandert de groep migranten met enige regelmaat; vanaf de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw had Nederland voornamelijk te maken met gastarbeiders uit onder andere Marokko, Turkije en Zuid-Europese landen als Italië, terwijl de groep migranten nu vooral bestaat uit arbeidsmigranten, kennismigranten, oorlogsvluchtelingen en gezinsherenigers. En ook de grootte van deze groepen verandert; die worden namelijk relatief steeds groter.⁹ Daarnaast is de situatie in Nederland als ontvangend land zelf ook veranderlijk; het maakt bijvoorbeeld uit welke politieke partijen er aan de macht zijn en wat hun ideologie rondom het onderwerp

⁴ H. Obdeijn & M. Schrover, *Komen en gaan: immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008) 288-289.

⁵ Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid'.

⁶ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 290.

⁷ Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid'.

⁸ Stadsarchief Rotterdam (hierna: SAR), Archief Collecties Bewegend Beeld THA (BB-5466) (hierna: CBB), inv. nr. 4016, 'Stad Opstelten, een politiek portret', (9 december 2008), 36:53-37:07.

⁹ R. P. W. Jennissen, 'De Instroom van Buitenlandse Arbeiders en Migratiegeschiedenis van Nederland na 1945', *Justitiële Verkenningen* 39 (2013) 6, 9-31, aldaar 15.

migratie is. Deze veranderende situaties vragen telkens om nieuwe benaderingen. Het is daarom belangrijk dat het Nederlandse integratiebeleid regelmatig onder de loep wordt genomen en dat er wordt gekeken of het beleid nog wel goed aansluit op de praktijk. Deze scriptie zal daar aan bijdragen door het Rotterdamse en Vleuten-De Meernse integratiebeleid te analyseren.

Daarnaast benoemt emeritus-hoogleraar Migratie- en Integratiestudies Han Entzinger het volgende: “Tegelijkertijd dienen we ons ervan bewust te zijn dat de omgeving waarin veel nieuwkomers terecht komen nogal kan afwijken van de leefwereld van de ‘doorsnee’ autochtone Nederlander. Qua inhoud zou de inburgering hier beter op afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld door meer rekening te houden met lokale, regionale en sociaal-culturele verschillen. De versterkte rol van de gemeenten biedt hier voldoende kansen voor differentiatie.”¹⁰ Het feit dat er nog altijd discussie bestaat over de precieze vorm van het integratiebeleid maakt duidelijk dat het nodig is dat wordt uitgezocht welke vorm dus precies het best werkt. Uit Entzinger’s statement blijkt bijvoorbeeld dat het goed zou zijn als er meer differentiatie komt bij het integratiebeleid, dus moet worden uitgezocht of dit inderdaad beter zou werken en hoe dit op een juiste manier geïmplementeerd kan worden.

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de literatuur wordt er op het gebied van integreren in Nederland vooral naar het bredere plaatje van het Nederlandse integratiebeleid gekeken. Er is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar het verschil in woonplek van nieuwkomers en daarmee het verschil in waar exact deze nieuwkomers dienen in te burgeren. Opvallend is ook dat de discussie omtrent (de meest geschikte vorm van) inburgering zich voornamelijk afspeelt in de maatschappij en politiek, bijvoorbeeld verkondigd door middel van nieuwsartikelen en debatten in de Tweede Kamer. Deze scriptie tracht daar verandering in te brengen door op basis van archiefonderzoek en secundaire literatuur te kijken naar het effect van lokaal integratiebeleid. Deze scriptie heeft daarmee een originele invalshoek; in plaats van het algehele Nederlandse integratiebeleid, kijkt

¹⁰ Entzinger, ‘De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid’.

het naar twee specifieke gemeenten, om op die manier te achterhalen of het uitmaakt of een nieuwkomer integreert in een dorp of in een grote multiculturele stad. Hiermee wordt het 'kennis gat' opgevuld, omdat een dergelijke vergelijking niet eerder gedaan is en hopelijk nieuwe inzichten brengt.

Verder introduceert deze scriptie de term *integratiebeoordeling*, waarmee het theoretisch wetenschappelijk gat deels gedicht wordt. Hiermee wordt namelijk de geschiedenis van het inburgeringsbeleid en de manier van het controleren van de inburgeringstatus helder aangeduid, waardoor een vergelijk tussen het Nederlandse integratiebeleid in het verleden en heden beter en eerlijker gemaakt kan worden. Deze analyse helpt om een dieper begrip te ontwikkelen van de dynamiek binnen lokale gemeenschappen, wat zorgt voor een meer geïnformeerde en empathische benadering van hedendaagse integratievraagstukken. Bovendien is een historische analyse in staat om patronen te herkennen en bloot te leggen, waardoor er inzicht kan worden vergaard in langdurige uitdagingen en kan helpen bij het anticiperen op toekomstig(e) ontwikkelingen en beleid.

HISTORIOGRAFIE

De al eeuwenlang gaande discussie over migratie gaat gepaard met de discussie over integratie; wie moeten er precies integreren? Wat verwacht het ontvangende land van de nieuwkomers? En op welke manier wordt de kennis van nieuwkomers over het ontvangende land getest? Een zeer gevestigde naam op het gebied van migratiestudies is Nadia Bouras. Met haar eigen Marokkaanse achtergrond is Bouras in staat geweest om de 'andere kant' van de discussie te belichten, namelijk die van de migranten. Zij onderzocht in haar dissertatie *Het land van herkomst* onder andere het fenomeen waarbij er in de Nederlandse politiek en maatschappij wordt gedacht dat de oriëntatie van migranten op hun vaderland een succesvolle integratie in Nederland in de weg zou staan.¹¹ Een andere belangrijke onderzoeker in dit gebied is Han Entzinger. Entzinger is hoogleraar integratie- en migratiestudies aan de Erasmus universiteit Rotterdam. Hij promoveerde met een proefschrift over het Nederlandse minderhedenbeleid en publiceerde vervolgens meerdere stukken over etnische minderheden in Nederland,

¹¹ N. Bouras, *Het land van herkomst: perspectieven op verbondenheid met Marokko 1960-2010* (Hilversum 2012).

diversiteit en integratiebeleid.¹² Door zijn expertise is Entzinger meermaals door de Nederlandse overheid gevraagd om advies te verlenen over hoe integratie in Nederland verbeterd zou kunnen worden.

Verder heeft Alfonso Fermin in zijn proefschrift onderzoek gedaan naar de politieke discussies over Nederlands integratiebeleid en de voorwaarden van een succesvolle multiculturele samenleving. Dit heeft Fermin gedaan door per Nederlandse politieke partij het politieke discours over de multi-etnische samenleving te analyseren, waarbij hij een shift in denken over integratie opmerkt.¹³ Een andere belangrijke onderzoeker voor deze scriptie is Peter Scholten. Hij combineert het thema integratie specifiek met beleid dat hierover in Nederland gevoerd werd. Scholten merkt daarbij op dat de Nederlandse samenleving lange tijd gezien is als voorbeeld van het succesvol samenleven van mensen met verschillende achtergronden: het multiculturalisme. Toch wordt het 'multiculturele model' nu door grote delen van de bevolking verworpen. De controverses over dit model zijn een symbool geworden van hoe hedendaagse regeringen worstelen om complexe problemen zoals de integratie van immigranten te beheersen en hoe ze omgaan met snelle maatschappelijke veranderingen als gevolg van fenomenen als globalisering, migratie en culturele diversificatie.¹⁴ Marlou Schrover kijkt in haar artikel 'Rats, Rooms and Riots' naar de lokale overheid en diens invloed op integratiebeleid.¹⁵

Daarnaast zijn er door verschillende overheidsinstanties meerdere onderzoeken uitgevoerd, waaronder het rapport *Bruggen bouwen* waarbij onder leiding van VVD'er Stef Blok onderzoek werd gedaan naar de geschiedenis en het optimaliseren van het Nederlandse integratiebeleid.¹⁶ Maar ook het rapport *Verscheidenheid in integratie*; hierin evalueerde

¹² Erasmus Universiteit Rotterdam, 'Prof. dr. (Han) HB Entzinger', <https://www.eur.nl/en/people/han-entzinger> (geraadpleegd op 22 juli 2024).

¹³ A. M. E. Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995* (Amsterdam 1997).

¹⁴ P. Scholten, *Framing immigrant integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective* (Amsterdam 2011).

¹⁵ M. Schrover, 'Rats, Rooms and Riots: Housing Immigrants in the Dutch Town Utrecht 1945-1970', *Journal of Migration History* 7 (2021) 3, 244-271.

¹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Onderzoek integratiebeleid* (Den Haag 2004).

Regioplan de Win, keek naar de effectiviteit van die wet en focuste zich op de rol die gemeenten bij deze wet hadden.¹⁷

Ruud Koopmans uit zich in zijn werk kritisch over het Nederlandse integratiebeleid en beargumenteert dat de combinatie van een multicultureel beleid en een goede verzorgingsstaat zorgt voor relatief zwakke integratie-uitkomsten.¹⁸ Matthijs Lems en Semin Suvarierol benadrukken in hun werk de noodzakelijkheid van goed integreren door aan te geven dat het ‘niet meedoen’ in de samenleving van het ontvangende land wellicht niet in strijd is met officiële regels en wetten, maar dat ze wel botsen met officieuze waarden die algemeen geaccepteerd zijn in, in dit geval, Nederland en daarom mede bepalen of een nieuwkomer kan meekomen.¹⁹ Toch geven Iris van Huis en Ali de Regt aan dat goed integreren lastig is. Volgens hen wordt het aanleren van typische Nederlandse aspecten ervaren als iets dat moet, waardoor het in sommige gevallen aan intrinsieke motivatie ontbreekt.²⁰ Deze scriptie zet deze gedachte voort door te onderzoeken welke eisen de twee onderzochte gemeenten aan nieuwkomers stelden en waar de redenatie daarachter vandaan kwam. Werd dit veroorzaakt door de visie van de lokale politiek of had het type migrant dat in de gemeente terecht kwam hier bijvoorbeeld invloed op? Onderzoek naar de beweegredenen van gemeenten omtrent hun integratiebeleid en het vergelijken hiervan kan meer diepgang geven aan het debat omtrent inburgering en zou aanbevelingen kunnen doen voor verbetering van het Nederlandse integratiebeleid.

¹⁷ Regioplan, *Verscheidenheid in integratie: evaluatie van de effectiviteit van de WIN* (Amsterdam 2002).

¹⁸ R. Koopmans, ‘Trade-offs Between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-national Perspective’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (2010), 1-26, aldaar 8.

¹⁹ M. Lems & S. Suvarierol, ‘De Inhoud van ‘Burgerschap’ in de Inburgeringscursus en Burgerschapsonderwijs’, *Beleid & maatschappij* 39 (2012) 3, 280-296, aldaar 291.

²⁰ I. Van Huis & A. de Regt, ‘Tussen Dwang en Dialoog: Maatschappijoriëntatie in Inburgeringscursussen’, *Sociologie* 1 (2005) 4, 382-406, aldaar 385-390.

CONCEPTUEEL EN THEORETISCH KADER

Het belangrijkste concept in deze scriptie is de term *local turn*. De *local turn* betekent een verschuiving in (de invulling van) beleid en uitvoering van nationaal naar lokaal.²¹ In dit geval betekent dat: hoe wordt nationaal integratiebeleid lokaal ingevuld? En waarom zijn er daarin verschillen tussen een grote en een kleine gemeente? Daarbij is een relevante vraag welke lokale factoren mogelijkwijs deze verschillen in beleid en de wijze van controle van inburgering veroorzaken. Dat kan te maken hebben met de volgende factoren, waarvan de voor Rotterdam en Vleuten-de Meern relevantste factoren in de hoofdstukken zullen worden besproken:

- De omvang en samenstelling van de migrantenpopulatie (aantallen, land van herkomst, religie, verhouding man-vrouw, klasse, gemengde huwelijken, werk en werkloosheid, en opleidingsniveau).
- De concentratie van migranten in wijken en hun beroepen.
- De samenstelling van de gemeenteraad en hoe rijk de gemeente is.
- Individuele (f)actoren.
- De organisatorische structuur: migrantenorganisaties en de rol van kerken.

In de afgelopen decennia was de rol van nationale autoriteiten in migratiebeleid relatief groot. Toch speelden ook lokale actoren zoals gemeenten een cruciale rol in het migratie- en integratiebeleid, omdat nationaal beleid ontbrak of ontoereikend werd geacht. De zogenoemde *local turn* is belangrijk, omdat lokale actoren degenen waren die het meest direct met uitdagingen werden geconfronteerd en daarmee een zekere invloed konden uitoefenen.²²

In het verlengde hiervan ligt het *multiplier effect*. Dit economische concept, dat ook wel bekend staat als het *sneeuwbal effect*, houdt in dat een overheid een investering doet en deze uiteindelijk ruim wordt terugverdiend. Daarnaast betekent het dat de ene beslissing of situatie

²¹ Y. Ahouga, 'The Local Turn in Migration Management: the IOM and the Engagement of Local Authorities', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (2018) 9, 1523–1540, aldaar 1523-1525.

²² Schrover, 'Rats, Rooms and Riots', 245.

gevolgen heeft voor de volgende beslissing of situatie, oftewel: een sneeuwbal effect.²³ De term kan ook worden toegepast op terreinen buiten de economie. In het geval van inburgeringsbeleid is de vraag namelijk: werken lokale actoren en factoren het nationale beleid tegen of versterken ze deze juist?

Daarnaast zal de term *integratiebeoordeling* een relevante rol spelen in de scriptie. Dit is niet een gangbare term om in het wetenschappelijk debat over integratie te gebruiken. Het is daarom belangrijk om te weten waarom deze term nodig is, hoe deze term tot stand is gekomen en wat de definitie van de term is. In deze scriptie zal het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-de Meern over drieëntwintig geanalyseerd worden. De manier van het toetsen van de mate van integratie van nieuwkomers is in deze jaren echter veranderd en dus zijn hier verschillende termen voor. Tegenwoordig spreken we namelijk van het ‘inburgeringsexamen’ dat nieuwkomers moeten afleggen om op die manier te laten zien dat zij voldoende kennis hebben van de Nederlandse samenleving, maar in de jaren vijftig van de vorige eeuw gebeurde deze controle door middel van huisbezoeken waarbij er werd gecontroleerd of nieuwkomers voldoende ingeburgerd waren.²⁴ Gedurende alle vormen van Nederlands integratiebeleid bepaalde de overheid hoe de Nederlandse samenleving eruit zou moeten zien en hoe nieuwkomers zich hier in zouden moeten mengen.²⁵ De term ‘integratie’ is daarmee normatief; het schrijft voor hoe iets zou moeten zijn of hoe iemand zich zou moeten gedragen.

Er zijn verschillende auteurs en onderzoekers die termen in hun werk gebruiken die een overlap hebben met de benodigde term. Marlou Schrover bedacht de term ‘cultural freezing’: “als culturen als statisch worden gezien, is integratie of aanpassing onmogelijk en zullen

²³ P. Baizán & A. González-Ferrer, ‘What Drives Senegalese Migration to Europe? The Role of Economic Restructuring, Labor Demand, and the Multiplier Effects of Networks’, *Demographic Research* 35 (2016) 13, 339-380, aldaar 351-352.

²⁴ Nationaal Archief Den Haag (hierna: NADH), Archief Commissariaat van Ambonezenzorg (2.27.148) (hierna: CAZ), inv.nr. 7699, ‘Samenvatting van de antwoorden op de vragen omtrent enkele aspecten van de sociale en maatschappelijke omstandigheden van de Ambonezen in Nederland’ (1966).

²⁵ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 292.

pogingen daartoe onvermijdelijk mislukken.”²⁶ In de koloniale tijd werd er gesproken over *cultureel burgerschap*.²⁷ Hoewel deze setting anders is dan de situatie waarover deze scriptie gaat, gaat het in beide gevallen over de ‘juiste’ manier waarop men zich als Nederlander zou moeten gedragen. Lems en Suvarierol spreken in hun werk over *burgerschapsonderwijs*: onderwijs dat wordt gegeven aan immigranten en scholieren als toekomstige burgers van de Nederlandse samenleving. De gedachte hierachter is dat problemen omtrent sociale cohesie aangepakt of voorkomen kunnen worden.²⁸ Schinkel praat over de term *burgerschap*, aangezien burgerschap draait om ‘meedoen’. Dit betekent meedoen volgens de spelregels en binnen de grenzen van wat ‘normaal’ is in Nederland.²⁹ Van Huis en de Regt spreken over *maatschappijoriëntatie*.³⁰ Deze termen focussen zich echter op het educeren van nieuwkomers of op burgerschap voor alle Nederlanders, terwijl deze scriptie de mate van integratie van specifiek nieuwkomers onderzoekt. Daarom is er gekozen om de term *integratiebeoordeling* in deze scriptie te gebruiken. Het woord ‘integratie’ focust zich op de aspecten die bij een inburgering horen en het woord ‘beoordeling’ duidt op een zo objectief mogelijke manier de controle van de mate van integratie van een nieuwkomer aan.

In de scriptie zal de term *integratiebeoordeling* worden gebruikt om te verwijzen naar hoe nieuwkomers in de gegeven periode door de gemeenten werden getest op het succes van hun integratie en in lichte mate zal het ook de cultuurverschillen tussen het ontvangstland en de nieuwkomers omvatten. Hoe, wanneer en waarom wordt integratie als geslaagd beschouwd? Hoe meet je integratie? Wanneer en waarom verandert de maatstaf voor integratie? Hierbij is de maatstaf voor een ‘succesvolle’ integratie geen neutraal gegeven, maar een door de overheid geconstrueerde visie. De betekenis van de term *integratiebeoordeling* is dus: *het controleren en beoordelen van de mate van integratie van een nieuwkomer*.

²⁶ M. Schrover, ‘Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing, Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas’, *BMGN* 125 (2010) 2/3, 329-354, aldaar 330.

²⁷ H. G. C. Schulte Nordholt, ‘Onafhankelijkheid of moderniteit’, in: M. Bloemraad en R. Raben (red.), *Het koloniale beschavingsoffensief; Wegen naar het nieuwe Indië* (Leiden 2009) 105-120, aldaar 105-107.

²⁸ Lems & Suvarierol, ‘De Inhoud van ‘Burgerschap’’, 3.

²⁹ W. Schinkel, *De gedroomde samenleving* (Utrecht 2008), 5-8.

³⁰ Van Huis & de Regt, ‘Tussen Dwang en Dialoog’, 382-385.

Omdat deze scriptie zich focust op beleid, is het nuttig om te kijken wat voor doel beleid kan dienen en wat voor functie specifiek integratiebeleid kan hebben. In deze scriptie zal de uitleg hiervan worden gebruikt om aan te geven onder welk type beleid elk Nederlands, Rotterdams en Vleutens integratiebeleid valt en wat de gevolgen van die keuze zijn. In typen beleid worden vaak twee soorten onderscheiden: instrumenteel en symbolisch beleid. Het onderscheid tussen instrumenteel en symbolisch beleid werd voor het eerst getheoretiseerd door Murray Edelman in de jaren zestig, in een poging om de veelzijdige betekenissen en functies van politiek te vangen.³¹ Instrumenteel beleid is ontworpen om een bepaald probleem aan te pakken. Het is tastbaar en heeft een directe invloed op het gedrag van mensen.³² Dit type beleid definieert het probleem nauwkeurig en probeert oplossingen te vinden om een gunstige maatschappelijke uitkomst te bereiken, wat gedaan wordt op basis van wetenschappelijke en technische kennis. Goed beleid, vanuit een instrumenteel oogpunt, is beleid dat de gewenste doelen bereikt. Het publiek wordt niet betrokken bij het beleidsvormingsproces, omdat de samenwerking en directe interactie met de overheid beperkt zijn, wat een top-down benadering illustreert.³³

Symbolisch beleid, aan de andere kant, wordt meestal gebruikt door de overheid om een boodschap over te brengen en de publieke bezorgdheid te sussen.³⁴ Dit beleid wordt niet gemaakt met de intentie om het probleem waar het betrekking op heeft direct en substantieel aan te pakken, omdat het weinig tot geen betrokkenheid met zich meebrengt voor de implementatie.³⁵ Symbolisch beleid heeft meestal dubbelzinnigere en abstractere doelen, en leidt niet tot daadwerkelijke verandering. Desondanks kunnen ze concrete effecten hebben op de samenleving in de zin van het profiteren van bepaalde sociale groepen en het mobiliseren van het electoraat, net als instrumenteel beleid.

³¹ R.E. Dawson & M. Edelman, 'The Symbolic Uses of Politics', *Midwest Journal of Political Science*, 9 (1965) 2, 194-196, aldaar 194.

³² N.E. Marion & W. M. Oliver, 'Symbolic Politics, Criminal Justice Policy and Third Political Party Platforms', *Criminal Justice Policy Review* 21 (2010) 4, 476-499, aldaar 480-484.

³³ C. L., Atkinson, 'Public policy and instrumentalism', in: A. Farazmand (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (New York 2019) 1-5, aldaar 1-3.

³⁴ J. M. Permoser, 'Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria', *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 2, 173-198, aldaar 174.

³⁵ Marion & Oliver, 'Symbolic Politics, Criminal Justice Policy and Third Political Party Platforms', 480-484.

Bovendien vervullen ze een strategische functie: het legitimeren van een bepaalde politieke visie.³⁶ Stolz stelt in het bijzonder dat symbolisch beleid kan dienen om het publiek ‘gerust te stellen’ dat de overheid actie onderneemt met betrekking tot een specifiek probleem of om het publiek op te voeden over een bepaalde kwestie door hen bewust te maken van deze kwestie. Het kan ook gebruikt worden om een ogenschijnlijk complex probleem te vereenvoudigen, waardoor het kiezersvolk zich erop gaat richten of om wetsovertreders te ‘bedreigen’ door expliciet aan te geven welk gedrag wel en welk gedrag niet acceptabel is in de samenleving.³⁷ Symbolisch beleid wordt vooral krachtig wanneer het institutionele praktijken beïnvloedt, omdat het bijdraagt aan de vorming van de percepties, waarden en het gedrag van burgers.³⁸ In de context van inburgering toont Permoser aan dat symbolisch beleid kan worden gebruikt om een uitsluitingsboodschap uit te zenden, namelijk dat de overheid immigratie actief controleert en terugdringt, en assimilatie bevordert, om zo de anti-immigranten publieke opinie te sussen.³⁹

BRONNEN, MATERIAAL EN BRONKRITIEK

De materialen die voor deze scriptie gebruikt zullen worden zijn naast secundaire literatuur – over de geschiedenis van migratie naar Nederland, integratie theorieën en inburgeringsprocessen - verschillende primaire bronnen. Deze zullen voornamelijk bestaan uit gemeentearchieven van Rotterdam en Vleuten-De Meern. Van beide gemeenten worden documenten over hun werkwijze rondom de integratie van nieuwkomers geanalyseerd. Op die manier kan worden achterhaald of er verschillen zijn tussen een grote en een kleine gemeente, waar die verschillen aan toegeschreven kunnen worden en welke gevolgen voor de integratie dit eventueel heeft gehad. Deze bronnen zullen de basis vormen voor het vergelijk tussen de twee plekken omtrent hun integratiebeleid.

³⁶ M. Lourie, ‘Symbolic Policy and the Educational Myth of Biculturalism’, *Knowledge Cultures* 3 (2015) 5, 49-60, aldaar 51.

³⁷ B. A. Stolz, ‘Interpreting the U.S. Human Trafficking Debate Through the Lens of Symbolic Politics’, *Law and Policy*, 29 (2007), 311-338, aldaar 312.

³⁸ Lourie, ‘Symbolic Policy’, 53.

³⁹ Permoser, ‘Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria’, 175.

De gemeentelijke bronnen van Vleuten-De Meern zijn allen afkomstig uit het departement 'Welzijn, Maatschappelijke Zorg en Sociale Verzekeringen'. De bronnen zijn afkomstig uit de periode 1987-2000 en bevatten informatie over de aantallen nieuwkomers in de gemeente, de huisvesting van deze nieuwkomers, en verschillende overeenkomsten en wetten waarin de verantwoordelijkheid van de gemeente Vleuten-De Meern enkele keren wijzigt. Daarnaast zijn de bronnen bruikbaar om te zien hoe Vleuten-De Meern haar integratiebeleid heeft vorm gegeven. Deze bronnen zijn waardevol, omdat ze informatie 'van binnenuit' bevatten, waardoor duidelijk zal worden waarom de gemeente voor een bepaalde aanpak heeft gekozen. De beperking hierbij is wel dat de overheid – namens de gemeente - zelf bepaald heeft welke informatie is vrijgegeven, waardoor het onderzoek voor een groot deel op feiten berust waarbij de gemeente zeggenschap heeft gehad. Voor de bronnen over de gemeente Rotterdam geldt dat ze vallen onder het departement 'Economie, werkgelegenheid en onderwijs' en 'Openbare orde en veiligheid'. Hiervan is gebruik gemaakt om de verschillende vormen van integratiebeleid die Rotterdam heeft gehanteerd in kaart te brengen. Opvallend hierbij is dat de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern het integratiebeleid op een andere manier hebben gestructureerd binnen hun systeem.

Er is materiaal beschikbaar van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS). Deze organisatie gaf advies aan de gemeente Rotterdam omtrent hun integratiebeleid in de hoop dit beleid alsmat te laten herzien en te verbeteren. In sommige bronnen reageert de gemeente op adviezen van SAMS en past het beleid hier op aan. Deze bronnen zullen informatie verschaffen over het integratiebeleid van de gemeente Rotterdam en over de verbeterpunten van het beleid. De beperkingen wat betreft de objectiviteit zijn hier minder aan de orde dan bij andere gemeentelijke stukken. Dat komt omdat de SAMS een onafhankelijke functionele commissie is. De commissie brengt zowel gevraagd als ongevraagd advies uit aan de Rotterdamse gemeenteraad. Een belangrijk uitgangspunt voor de SAMS is dat het gemeentelijk beleid eerlijke kansen en perspectieven dient te verschaffen aan alle burgers, ongeacht hun achtergrond.

Ook wordt er gebruik gemaakt van beeldmateriaal uit de collecties bewegend beeld van het Stadsarchief Rotterdam, waaronder een documentaire over voormalig burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten. Deze documentaire dateert uit 2008 en is gemaakt in opdracht van het Gemeentearchief Rotterdam en Publiekszaken Rotterdam met het idee om kijkers een

inkijk te geven in de ontwikkelingen van Rotterdam en de reactie daarop van de voormalig burgemeester. Het heeft daarmee momenten in de geschiedenis van het Rotterdamse integratiebeleid levendig en gedetailleerd vast kunnen leggen en momenten uit eerste hand kunnen tonen. Voor de scriptie is het relevant om deze beelden te analyseren, omdat het duidelijk zal maken wat de gedachtegang van de gemeente en burgemeester was bij beslissingen over inburgering. Wel moet er bij dit beeldmateriaal rekening mee worden gehouden dat het een momentopname betreft en dat de maker van de documentaire een belangrijke invloed heeft gehad over welke beelden wel en vooral ook niet zijn getoond; dit is namelijk van invloed op de toon, sfeer en inhoud van de documentaire. Uit dit beeldmateriaal zullen onder andere gemeentelijke debatten worden gebruikt. De reden dat er verder in de scriptie geen gemeentelijke debatten zullen worden gebruikt, is omdat deze voor de gemeente Vleuten-De Meern beperkt beschikbaar zijn. Op die manier is het niet mogelijk om een eerlijke vergelijking te maken tussen de twee gemeenten. Bovendien stellen andere soorten bronnen mij beter in staat om analytischer op het vraagstuk in te gaan.

Daarnaast zijn er via het Nationaal Archief verschillende soorten bronnen beschikbaar, bijvoorbeeld over verschillende vormen van integratiebeoordeling en andere regelgeving omtrent het integratiebeleid. Deze bronnen zijn afkomstig van verschillende Nederlandse ministeries en zijn afkomstig uit de periode 1994-2002. Dit kan een transparante blik werpen op de werking van de Nederlandse regering en de bronnen zijn puur feitelijk, solide en betrouwbaar. Hiermee kan de ontwikkeling van de inburgeringsbeoordeling in beeld worden gebracht. Doordat de bronnen beschikbaar zijn gesteld door de Nederlandse overheid, heeft deze partij een groot zeggenschap gehad in welke informatie wel of juist niet wordt getoond aan het publiek. Dit betekent dat er op basis van deze bronnen niet achterhaald kan worden of er wellicht informatie gemanipuleerd of verborgen is. Het Nationaal Archief biedt ook informatie en beeldmateriaal over bijvoorbeeld de komst en opvang van Molukkers in Nederland, waardoor een beeld kan worden geschetst over hoe Nederland hun situatie omtrent huisvesting en inburgering aangepakt heeft en hoe dat eruit heeft gezien. Wel is het bij deze bronnen van belang om te weten dat zij enkel dienen voor het schetsen van de context en achtergrond van het onderwerp. De focus van deze scriptie ligt op het lokale integratiebeleid, maar daarvoor is de nationale context in sommige gevallen noodzakelijk.

STRUCTUUR

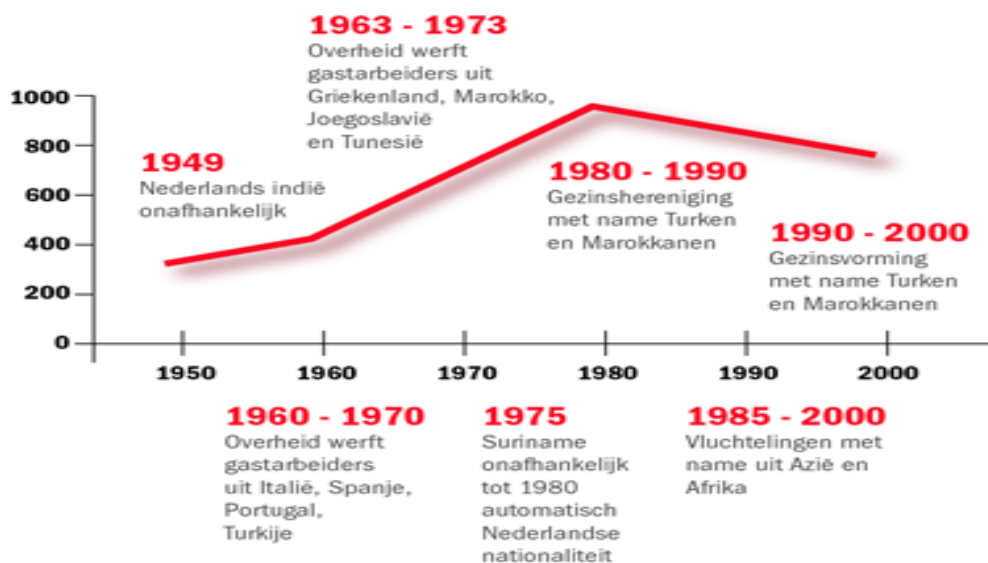
De onderzoeksvraag van deze scriptie is: *Hoe kunnen de verschillen tussen de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern omtrent hun inburgeringsbeleid in de periode 1983-2006 worden verklaard?* Dit zal worden onderzocht aan de hand van de verschillende deelvragen en hoofdstukken. Hoofdstuk één beschrijft het ontstaan en de evolutie van het Nederlandse integratiebeleid met als deelvraag: *Hoe zijn het Nederlandse integratiebeleid en het principe van integratiebeoordeling ontstaan?* Vervolgens wordt in hoofdstuk twee het Nederlandse integratiebeleid gesplitst en wordt er dieper ingegaan op het beleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern: *Welke werkwijze hebben de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern gehanteerd wat betreft de inburgering van nieuwkomers in de periode 1983-2006?* Hier wordt in hoofdstuk drie verder op in gegaan door de verschillen en overeenkomsten tussen Rotterdams en Vleuten-De Meerns integratiebeleid te benoemen en te analyseren: *Welke verschillen en overeenkomsten zijn zichtbaar tussen Rotterdams en Vleuten-De Meerns integratiebeleid?* Tot slot focust hoofdstuk vier zich op de cultuurverschillen die zichtbaar zijn tussen nieuwkomers en 'Nederlanders' en die mogelijk van invloed zijn geweest op het inburgeringsproces: *Welke rol speelden ideeën over (uitingen van) cultuurverschillen in het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern?*

HOOFDSTUK 1: HET BEGIN VAN HET NEDERLANDSE INTEGRATIEBELEID

HOE ZIJN HET NEDERLANDSE INTEGRATIEBELEID EN HET PRINCIPE VAN INTEGRATIEBEOORDELING ONTSTAAN?

1.1 DE GESCHIEDENIS VAN MIGRATIE NAAR NEDERLAND

Voorafgaand aan inburgeringsbeleid gaat de migratie zelf. Om het Nederlandse en lokale inburgeringsbeleid te begrijpen, is het daarom belangrijk om te weten wanneer migratie naar Nederland begon, om welke migranten het ging en waarom deze migranten naar Nederland emigreerden. Op die manier wordt duidelijk wat de achterliggende gedachte van de Nederlandse en lokale overheid was om voor bepaald integratiebeleid te kiezen. Om het verloop van de grootte en soort migratie naar Nederland in kaart te brengen, staat hieronder een figuur dat de ontwikkelingen van migratie naar Nederland vanaf de jaren vijftig toont.



(aantallen x 1000)

Figuur 1: Grafiek immigratie naar Nederland.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS), 'Nederland migratieland' (versie 21 juli 2021), <https://www.cbs.nl/nl-nl/video/40db33eb204c42a297f2bd31b8a269cd> (geraadpleegd op 6 augustus 2024).

Zoals te zien is in dit figuur, kreeg Nederland in de naoorlogse periode te maken met toenemende immigratie. Een van de drijvende krachten achter deze opwaartse trend was de migratie van gastarbeiders. De komst van dit type migrant werd geïnitieerd door de

Nederlandse overheid, met als reden de economische groei die Nederland vanaf de jaren zestig doormaakte. In de jaren 1950 kende Nederland een van de grootste emigratie pieken uit de Nederlandse geschiedenis. Ongeveer 350.000 Nederlanders emigreerden naar landen als Canada, Nieuw-Zeeland en Australië. Dit gebeurde met steun van de regering en was het gevolg van de Tweede Wereldoorlog, waarin vele Nederlanders een toekomst elders wilden opbouwen.⁴⁰

Begin jaren zestig kwam Nederland in een snelle economische groei en had het land door het vertrek van vele Nederlanders een tekort aan arbeiders, die in deze periode nu net zo nodig waren. Nederland had behoefte aan nieuwe arbeiders – vooral in de industrie - en is deze over de grens gaan zoeken. De nieuwe arbeiders werden enkel gehaald om arbeid te verrichten en niet om ook in andere delen van de Nederlandse samenleving te verschijnen, waardoor de migratie tijdelijk van aard was. In eerste instantie kwamen voornamelijk Italiaanse, Spaanse, Griekse en Joegoslavische arbeiders naar Nederland, voor het grootste deel bestaande uit mannen. In 1964 werd een wervingsovereenkomst met Turkije gesloten waardoor Turkse arbeiders in Nederland konden gaan werken en vijf jaar later volgden Marokkaanse arbeiders. De meerderheid van de migranten woonde en werkte in de industriële centra, zoals de Rotterdamse haven en de textielarbeid. Ze verrichtten vaak zware arbeid, maakten veel uren en leefden in eenvoudige omstandigheden.⁴¹ De tijdelijke aard van de migratie was in eerste instantie ook de opvatting van de meeste migranten zelf. Toch werd het verblijf in veel gevallen permanent, wat mede werd veroorzaakt door de stop van de werving van gastarbeiders in de jaren zeventig. Als gastarbeiders vanaf dat moment terugkeerden naar hun land van herkomst, maakten zij daarna geen kans meer om Nederland opnieuw binnen te komen.⁴²

Daarnaast kreeg Nederland in deze periode ook te maken met een ander migratietype: postkoloniale migratie. De belangrijkste pieken hierbij, zoals ook te zien in figuur 1, zijn:

- (1) 1949: de onafhankelijkheid van Nederlands-Indië.

⁴⁰ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 209-215.

⁴¹ Ibidem, 280-288.

⁴² Ibidem, 288.

- (2) 1975-1980: de onafhankelijkheid van Suriname en de daaraan gelinkt periode van vijf jaar waarin Surinamers de mogelijkheid kregen om automatisch Nederlands staatsburger te worden.

Piek (1) werd veroorzaakt door verschillende gebeurtenissen en situaties in Nederlands-Indië. Allereerst de bersiap-periode waarin duizenden totoks (witte Europeanen en/of Nederlanders), gemengd Indische Europeanen en Chinezen werden vermoord.⁴³ Door dit geweld verlieten vele Europeanen Nederlands-Indië en dat verklaart de piek in 1946. Na de onafhankelijkheid van Nederlands-Indië in 1949 vond de volgende piek plaats. In 1950 en 1951 kwam een groep Indonesiërs naar Nederland die niet wilde opgaan voor het Indonesisch staatsburgerschap en koos voor het Nederlandse staatsburgerschap. Daarnaast vertrokken er in deze periode ex-KNIL-militairen uit Indonesië en in 1957 kondigde Soekarno aan dat de overgebleven Nederlanders Indonesië moesten verlaten.⁴⁴

Piek (2) vormt zich rondom Suriname en toont zich in 1975 en 1979-1980. De piek in 1975 is toe te schrijven aan de onafhankelijkheid van Suriname die in dat jaar plaatsvond. Bij de piek in 1979-1980 ligt de oorzaak in de nasleep van de onafhankelijkheid en in het bijzonder het verdrag genaamd *Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Republiek Suriname*. Dit document stelde dat inwoners van Suriname tot 25 november 1980 de tijd hadden om een keuze te maken tussen de Surinaamse nationaliteit – en blijven wonen in Suriname – en de Nederlandse nationaliteit, met als belangrijke voorwaarde dat zij dan naar Nederland zouden moeten emigreren. Onder andere door de economische crisis in de nieuwe Surinaamse republiek, kozen veel Surinamers voor de laatstgenoemde optie en migreerden naar Nederland.⁴⁵

Niet zichtbaar op het figuur, maar wel degelijk van belang is de migratie vanuit de voormalige Nederlandse Antillen. Doordat staatsburgers van de Nederlandse Antillen in het bezit zijn van een Nederlands paspoort, kunnen zij onbeperkt en zonder problemen reizen tussen Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk. Vooral inwoners van Curaçao

⁴³ G. Oostindie, *Postkoloniaal Nederland: vijftig jaar vergeten, herdenken, verdringen* (Amsterdam 2010) 25.

⁴⁴ Jennissen, 'De Instroom', 12-13.

⁴⁵ B. van den Broek, *De Worsteling om de toekomst van Suriname: de betekenis van de demografische factor, toegelicht aan de hand van Nederlandse opiniebladen in de periode 1954-2000* (Amsterdam 2002) 60.

hebben hier gebruik van gemaakt; ongunstige economische ontwikkelingen op Curaçao zorgden ervoor dat zij stabiliteit in Nederland zochten. Ondanks dat dit type migratie niet per definitie permanent was, steeg het migratiesaldo toch aanzienlijk.⁴⁶

Deze casussen zijn relevant voor het toen toekomstige integratiebeleid, omdat zij allen tonen dat Nederland te maken kreeg met verschillende soorten migratie, typen migranten en redenen voor hun migratie. Dit kan worden gezien als een voorbode van inburgeringsbeleid dat Nederland uiteindelijk zou gaan voeren; niet volledig toegespitst op de verschillende soorten groepen en daardoor niet altijd doeltreffend. De casus van de Nederland-Indiërs toont dit bijvoorbeeld door de gedachte dat inburgering voor hen minder nodig zou zijn door de Nederlandse overheersing op Nederlands-Indië, waardoor er voor hen minder aandacht was binnen het inburgeringsproces.

1.2 HET EERSTE NEDERLANDSE INTEGRATIEBELEID

Ondanks de oorspronkelijk tijdelijke aard van de migratie van gastarbeiders, creëerde de Nederlandse overheid voor hen wel een voorloper van het latere officiële integratiebeleid. Voor Indische migranten werd dat al gedaan door hen huishoudcursussen aan te bieden, waarbij zij de 'Nederlandse' manier van huishouden aangeleerd kregen.⁴⁷ Voor gastarbeiders werd deze integratie meestal lokaal geregeld, bijvoorbeeld door middel van stichtingen die hen de Nederlandse taal leerden.⁴⁸ Toch was het idee van de Nederlandse overheid ook het behouden van de eigen cultuur van nieuwkomers, veroorzaakt door de verwachting dat migranten op den duur zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Daarom werd er ook voor gekozen om Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (OETC) aan te bieden. De initiële gedachte achter deze methode was dat potentiële remigranten door middel van het in contact blijven met hun oorspronkelijke taal en cultuur, de band met hun land van herkomst zouden behouden, waardoor de mogelijke terugkeer zo soepel mogelijk zou kunnen verlopen. Toen het permanente karakter van de migratie vanaf de jaren tachtig duidelijk werd, werd het OETC juist

⁴⁶ Jennissen, 'De Instroom', 14.

⁴⁷ C. Laarman, *Oude onbekenden: het politieke en publieke debat over postkoloniale migranten, 1945-2005* (Hilversum 2013) 55.

⁴⁸ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 297.

gebruikt als hulpmiddel voor de inburgering in Nederland. De verwachting was dat het migranten zou kunnen helpen om vanuit de eigen identiteit in de Nederlandse samenleving te integreren.⁴⁹

De geschiedenis van migratie naar Nederland en de realisatie dat deze migratie permanent zou zijn, gaven aanleiding voor het opstellen van een helder Nederlands integratiebeleid. Een eerste uiting hiervan was de Minderhedennota. Daarin ontwikkelde de Nederlandse overheid in 1983 een beleid met drie doelstellingen:

1. bevordering van sociaal-culturele emancipatie in de multiculturele samenleving
2. vermindering van sociaaleconomische achterstanden
3. bestrijding van discriminatie en verbetering van de rechtspositie van migranten

Deze aanpak, die was ontwikkeld in de gedachte van de verzuiling, is bekend geworden onder de slogan 'integratie met behoud van de eigen identiteit.'⁵⁰ Dit werd gedaan om de optie van een terugkeer naar het land van herkomst nog altijd open te houden.

Tijdens het opzetten en uitvoeren van de Minderhedennota ging het economisch slecht met Nederland, als gevolg van verschillende internationale tegenvallers, wat leidde tot de economische crisis van de jaren tachtig. Veel gastarbeiders, vooral uit Marokko en Turkije, werden werkloos en verloren de baan waarvoor ze in eerste instantie naar Nederland waren gekomen. Deze niet-westerse allochtonen – zoals deze groep destijds werd genoemd - waren vaak laag opgeleid en beheersten de Nederlandse taal niet (goed). Het beleid van de overheid was er op gericht deze achterstanden weg te werken door onderwijs te bieden en speciale programma's te ontwikkelen die de 'allochtonen' moesten helpen een baan te vinden en daarmee deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.⁵¹ De overheid bood de benodigdheden en legde daarmee de basis voor het inburgeren, waarna de inburgeraar aangespoord werd om hier gebruik van te maken.

⁴⁹ Bouras, *Het land van herkomst*, 88-90.

⁵⁰ Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid'.

⁵¹ R. Bhageloe-Datadin, 'De Huidige Crisis Vergeleken Met Die in de Jaren 80', *De Nederlandse Economie* (2012), 227-247, aldaar 228.

Om de evolutie van het Nederlandse integratiebeleid te duiden, worden de opvolgende soorten integratiebeleid die Nederland hanteerde hier besproken. Na het Minderhedenbeleid kwam de Nederlandse overheid tot de conclusie dat het principe ‘integratie met behoud van de eigen identiteit’ niet volledig succesvol was. Het bleek in de praktijk lastig om diversiteit te combineren met de bevordering van gelijke kansen in de Nederlandse samenleving. Door de eerder genoemde stijging van de werkloosheid in de jaren tachtig, werd deze spanning tussen *(h)erkenning en herverdeling* – zoals de situatie in de literatuur wordt aangeduid – nog meer versterkt. De valkuil van het Minderhedenbeleid was dat het gebrek aan gelijke kansen en de grote nadruk op groepsidentiteit, minderheden op een zijspoor zetten doordat er te weinig aandacht was voor het individu. Hierdoor ontstond er op verschillende vlakken een afstand tussen de ‘reguliere’ samenleving en de minderheden.⁵²

De rommelige formatie van de Nederlandse regering zou ook een aandeel gehad kunnen hebben in het mislukken van dit beleid. De conceptversie van dit beleid kwam namelijk uit in 1981, toen nog net kabinet Van Agt I aan de macht was, maar daarna volgden de kabinetten elkaar snel op: van 1981-1982 van Agt II, in 1982 van Agt III en in 1982-1986 - waarin de definitieve versie van het Minderhedenbeleid uitkwam - Lubbers I. De samenstelling van al deze kabinetten – afwisselend en soms samenwerkend CDA, VVD, D66 en PvdA - bleef hetzelfde, maar toch zal de snelle opvolging van de kabinetten niet bevorderlijk zijn geweest voor het opzetten van een krachtig integratiebeleid.⁵³ Doordat vooral het CDA en de VVD goed vertegenwoordigd waren in deze kabinetten, had het Minderhedenbeleid een rechts georiënteerde benadering. Daarnaast was het een symbolisch beleid; de realisatie dat een groot deel van de migratie naar Nederland permanent was geworden, kwam relatief laat. Door deze onverwachte verandering is het daarom niet ondenkbaar dat het beleid vooral werd opgezet om de bevolking gerust te stellen en hen te verzekeren dat er aandacht werd besteed aan het onderwerp inburgering.

⁵² Entzinger, ‘De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid’.

⁵³ Parlement.com, ‘Kabinetten 1945-heden’, https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x03/kabinetten_1945_heden (geraadpleegd op 3 mei 2024).

Vanaf 1989 werd er overgestapt op een nieuw beleid, in de volksmond ook wel het 'Allochtonenbeleid' genoemd, dat tot 1998 gehandhaafd zou worden. Het startpunt van dit beleid vond plaats in 1989 toen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de regering adviseerde om meer te investeren in opleidingen en participatie op de arbeidsmarkt, en om de belangrijkste pijler uit het voorgaande beleid 'integratie met behoud van eigen cultuur' te laten vallen. In 1994 besloot kabinet Lubbers III dit beleid officieel te gaan gebruiken als integratiebeleid. Het beleid was bedoeld om de nieuwkomer sneller en beter te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Daarom stond het leren van de Nederlandse taal centraal. Er werden burgerschapseducatie en taalcursussen georganiseerd door steden en gemeenten waar nieuwkomers op vrijwillige basis aan konden deelnemen. Bij dit beleid lag de verantwoordelijkheid voor het inburgeren voornamelijk bij de overheid en gemeenten. De valkuil van dit beleid was echter dat dit beleid vooral gold voor mensen die nieuw in Nederland waren gekomen, waardoor de oudere generatie over het hoofd werd gezien.⁵⁴ Door de concrete oplossingen zoals de cursussen 'burgerschapseducatie' en 'taal', kan er over het algemeen worden gesteld dat dit beleid instrumenteel was. Het beleid was echter niet volledig doelgericht; het feit dat de zogenoemde 'oudkomers' niet werden betrokken bij het beleid, maakt duidelijk dat het beleid niet helemaal doordacht was.

Om onderwijs en het leren van de Nederlandse taal nog meer te stimuleren, kwam in 1998 onder leiding van kabinet Kok I de *Wet inburgering nieuwkomers* tot stand. Hierin werd gesteld dat het voor nieuwkomers verplicht werd om een inburgeringscursus te volgen. Deze cursus werd volledig bekostigd door de overheid, waardoor daar ook de verantwoordelijkheid voor het inburgeren bleef. De coördinatie van de inburgering lag in handen van gemeenten.⁵⁵ Het bijzondere aan zowel het 'Allochtonenbeleid' als aan de Win is dat deze beleiden (deels) onder leiding van kabinet Paars I en II werden uitgevoerd. De term 'paars' refereert naar de mengeling van het rood van de PvdA en het blauw van de VVD. Het socialistische karakter van de PvdA en het liberale karakter van de VVD zorgden bij het thema migratie en inburgering voor enkele strubbelingen, maar opvallend genoeg ging de sociaal-democratische PvdA akkoord met

⁵⁴ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 292.

⁵⁵ Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid'.

een relatief streng integratiebeleid.⁵⁶ Door de focus op het inburgeren en het feit dat dit door middel van bekostiging door de overheid ook daadwerkelijk gestimuleerd werd, kan dit beleid onder instrumenteel beleid geschaard worden.

Door de moord op Pim Fortuyn in 2002 en de daaraan gelinkte draai naar rechts in het politieke debat, werd er in de periode 2006-2007 overgegaan op een meer assimilationistische aanpak. Zo werd het in 2006 bijvoorbeeld door de *Wet inburgering in het buitenland* verplicht voor potentiële migranten om vóór vertrek naar Nederland al een toets te maken als bewijs van kennis over de Nederlandse samenleving.⁵⁷ In 2007 werd de *Wet inburgering* ingesteld, wat nieuwkomers verplichtte om het inburgeringsexamen binnen een bepaalde tijd te halen. Wanneer dit niet lukte, kreeg de nieuwkomer een boete en verviel de mogelijkheid om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen.⁵⁸

Dit was het eerste moment dat de rol van de gemeenten drastisch veranderde. Door deze nieuwe wet veranderde de inspanningsverplichting in een resultaatsverplichting voor nieuwkomers, waardoor de gemeenten hun rol als 'mentor' verloren en zij zich nu meer als 'scheidrechter' moesten opstellen. De verantwoordelijkheid voor inburgering lag nu volledig bij de inburgeraar zelf; het regelen en bekostigen van de inburgering. Deze wetswijziging werkte in eerste instantie niet goed; de benodigde taalcursussen werden niet gevolgd, nieuwkomers konden en/of wilden de cursussen niet betalen en de gemeente kon niet daadkrachtig ingrijpen. Door middel van het *Deltaplan Inburgering* werd de situatie enigszins hersteld en namen gemeenten hun coördinerende rol weer op zich. In 2013 werd de Wi aangepast en werden gemeenten weer uit hun mentorrol gehaald; inburgeraars hadden weer de volledige verantwoordelijkheid.⁵⁹ De strenge eisen rondom de inburgering maken duidelijk dat de Nederlandse overheid doorhad dat een sterk integratiebeleid van belang was. Door concrete regels en eisen zoals het inburgeringsexamen, werd dit beleid instrumenteel.

⁵⁶ Parlement.com, 'Kabinet Kok I (1994-1998)', https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvvu/kabinet_kok_i_1994_1998 (geraadpleegd op 3 mei 2024).

⁵⁷ De Nationale Ombudsman, *Inburgering in het buitenland* (Den Haag 2011) 1.

⁵⁸ Entzinger, 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid'.

⁵⁹ Ibidem.

1.3 HET ONTSTAAN VAN HET PRINCIPE VAN INTEGRATIEBEOORDELING

Het controleren van de mate van inburgering is een principe dat al langere tijd gebeurt. In Nederland bijvoorbeeld vanaf de jaren vijftig bij de groep Molukkers, destijds Ambonezen genoemd. Dit is een groep uit Indonesië die zich in Nederland kwam vestigen vanaf de jaren vijftig nadat zij in het Koninklijk Nederlands-Indisch Leger (KNIL) hadden gediend. Na het soeverein worden van Indonesië, emigreerden vele van hen naar Nederland; in eerste instantie op tijdelijke basis.⁶⁰ Het beleid voor de Molukkers was er zoveel mogelijk op gericht hen gescheiden te houden van de Nederlandse samenleving, met het vooruitzicht op de verwachte terugkeer naar de - door de Molukkers gewenste onafhankelijke - Republiek der Zuid-Molukken.⁶¹ Enkele jaren na hun aankomst werd echter duidelijk dat het verblijf van deze groep permanent was en veranderden de visie en aanpak van de Nederlandse overheid. Er werd van de groep Molukkers verwacht dat zij zich zouden aanpassen aan de Nederlandse cultuur. Zo moesten ze bijvoorbeeld verhuizen naar nieuwe woonwijken om meer te mengen met de Nederlandse bevolking.⁶² Of deze integratie succesvol was, werd door de overheid gecontroleerd en beoordeeld door middel van inspectiebezoeken. De volgende primaire bronnen tonen dergelijke inspectierapporten, waarbij er werd gecontroleerd of de nieuwkomers zich hielden aan de in Nederland geldende waarden, normen en gewoonten.

⁶⁰ Nationaal Archief, '1951: Eerste Molukkers komen aan in Nederland' (versie 18 maart 2021), <https://www.nationaalarchief.nl/beleven/nieuws/1951-eerste-molukkers-komen-aan-in-nederland> (geraadpleegd op 24 april 2024).

⁶¹ Fermin, *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid*, 78.

⁶² Nationaal Archief, '1951: Eerste Molukkers komen aan in Nederland'.

HOOFDSTUK I. HUISVERZORGING. 3.

GOORIJKEN.	Tot. aantal gezinnen	Inwonende gezinnen	Percentage :	Wolol. heden pl. gezin :	Percentage :	Ingeacht. pl. gezin :	Percentage :	Ned. gez. l. w. v. :	Percentage :	Te klein gebouwd. :	Percentage :	"Onderbevoening" :	Percentage :	"Lorids erf" :	Percentage :	Aant. gez. dat de w/v vli. verl. :	Eyzonderheden	
Rayon III :																		
Alphen a.d. Rijn	75																	
Breukelen	36																	
Krimpen a.d. Yssel	58																	
Moordrecht	142																	
Voermeer	62																	
Voerden +Ka en Sin	33																	
Mearssen	13																	
Totalen Rayon III :	419	12	3%							51	12%	33	7%	26	6%	13	pln. 3%	
Rayon IV (Oost) :																		
Glyk + verzorging	99																	
Gelzen	70																	
Heer	23																	
Helmond	22																	
Maalwijk	24																	
Nistelrode	24																	
Totalen :	241	3	1%							2	1%	25	10%	49	12%	83	34%	7 = pln. 3%
<i>Scht 20.</i>																		
<i>Totale Rayon IV (oost) :</i>	<i>12</i>																	
	<i>253</i>	<i>3</i>	<i>1 1/2%</i>							<i>2</i>	<i>1/2%</i>	<i>25</i>	<i>10%</i>	<i>32</i>	<i>13%</i>	<i>86</i>	<i>34%</i>	<i>7</i>

Figuur 2: Inspectierapporten Ambonezen: verzorging huis.

Bron: NADH, CAZ, inv.nr. 7699, 'Samenvatting van de antwoorden op de vragen omtrent enkele aspecten van de sociale en maatschappelijke omstandigheden van de Ambonezen in Nederland' (1966), 3.

HOOFDSTUK IV. ALGEM. JEUGDSITUATIE. 12.

VOORWIJKEN.

	Totaal aantal gezinnen	Gesinsverhoudingen:		Vrijtijdsbesteding:		Contact Amb. jongeren/Wed. j.		Amb.Kerk-Catechisatie-bezoek (goed/matig/slecht)				
		Andere gezinsverhoudingen ouders/kinderen:	Percentage:	Aantal jongeren, die uit huis slonzen i.v.m. medelijden:	Aantal jongeren, die hobby in "hun verband" beoefenen:	Amb./Ned. vriend: "stiek slaan" verving:	Amb./Ned. vriend: Amb./Ned. vriendin:	Idd. v.o.o.n. Ned. ver.:	Idd. v.o.o.n. Amb. ver.:	Kerk:	Catechisatie:	
Rayon III:												
Alphen a.d.Rijn:	73	1 1/2%	2	3	6	10	3	8	45	45	Matig	goed
Breukelen:	36	2%	1	10	6	7	1	1	4	4	matig	goed
Krimpen a.d. IJssel:	58	2%	1	10	7	30	3	1	30	70	slecht	..
Noordrecht:	142	4 1/2%	3	15	12	7	4	4	55	35	goed	goed
Wormerveer:	62	1 1/2%	1	7	7	4	4	3	14	14	matig	matig
Woerden Ka.en Bin:	33	-	-	5	5	-	5	-	-	?	..	goed
Maarsse (verapr):	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal Rayon III:	344	2%	7	35	30	34	18	13	89	135		
Rayon IV(Oost):												
Cuyk:	19	16%	-	-	4	neerd. velen	2	2	4	7	matig	goed
Geloen:	70	8 1/2%	14	?	7	7	-	-	7	7
Heer Helmond:	74	2 1/2%	-	?	7	10	6	4	30	7	..	matig
Valwijk:	22	9%	12	30	5	17	-	-	6	6	goed	goed
Nistelrode:	32	8 1/2%	1	5	4	4	4	-	-	-
Echt e.o.:	12	17%	-	6	6	?	-	-	-	-
Totaal Rayon IV:	253	16 1/2%	15	21	49	27	12	6	48	-		

Figuur 3: Inspectierapporten Ambonezen: vrijetijdsbesteding.

Bron: NADH, CAZ, inv.nr. 7699, 'Samenvatting van de antwoorden op de vragen omtrent enkele aspecten van de sociale en maatschappelijke omstandigheden van de Ambonezen in Nederland' (1966), 12.

Zoals te zien in figuur 2 werd er gecontroleerd op de verzorging van het huis, bijvoorbeeld of de bewoners een 'slordig erf' hadden en met hoeveel personen de woning werd gedeeld. In figuur 3 is te zien dat de nieuwkomers ook werd beoordeeld op hun vrijetijdsbesteding: welke hobby's zij beoefenden, of er verveling was, en of zij onderdeel waren van een kerk en zo ja, hoe vaak deze bezocht werd. Aan dit laatste meetpunt werden beoordelingen als 'slecht', 'matig' en 'goed' gegeven. De methode voor het controleren van de mate van inburgering van nieuwkomers kan in deze periode als subjectief worden omschreven: er waren eisen waaraan voldaan moest worden, maar een overheidsmedewerker bepaalde uiteindelijk of het voldoende was. De bronnen geven aan dat de Nederlandse overheid al langere tijd bezig was met het bepalen van de eisen waaraan nieuwkomers moesten voldoen, ook in de periode vóór de start van uiteindelijk officieel inburgeringsbeleid. De casus van Molukkers in Nederland geeft daarmee aan: integreren in Nederland behoorde volgens de Nederlandse normen en waarden te gaan.

De gemeente Rotterdam was een van de plaatsen in Nederland waar Molukkers werden opgevangen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in 1958 in het Barakkenkamp 'Ijsseloord', wat bestond uit een kerkgebouw, (kleuter-)school, badhuis en polikliniek.⁶³



Figuur 4, 5 en 6: Kamp Ijsseloord in Capelle aan den IJssel, Rotterdam.

Bron: SAR, 'Opvang van Molukkers in de regio', <https://stadsarchief.rotterdam.nl/zoek-en-ontdek/themas/repatriering-indie/opvang-molukkers/> (geraadpleegd op 8 augustus 2024).

⁶³ SAR, 'Opvang van Molukkers in de regio'.

Nadat de permanente aard van de migratie van de groep Molukkers helder werd, ontstonden er ook zogenoemde ‘Molukse wijken’ in Krimpen en Ridderkerk. Op die manier wilden de nationale en lokale overheid hen de kans geven de integreren, maar bleven zij nog steeds grotendeels bij elkaar en daarmee gescheiden van de ‘Nederlandse’ samenleving.⁶⁴

Naarmate de migratie van nieuwkomers naar Nederland steeds vaker permanent werd en de groep nieuwkomers groeide, groeide ook het belang om de controle van de mate van inburgering objectiever te maken. Dit trachtte de overheid bijvoorbeeld te doen door middel van inburgeringscontracten en verplichte cursussen Nederlandse taal.⁶⁵ Tegenwoordig is het inburgeringsexamen een belangrijke graadmeter om te controleren of een nieuwkomer zich voldoende heeft aangepast aan de Nederlandse gebruiken en manier van leven. Dit examen is in het leven geroepen bij de implementatie van de Wi in 2006 door kabinet Balkenende II onder leiding van minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie Rita Verdonk.⁶⁶ In het beleidsakkoord werd de volgende afspraak gemaakt wat betreft het inburgeringsexamen:

“Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Eenmaal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Nader af te bakenen groepen oudkomers, in ieder geval zij die onvoldoende Nederlands beheersen en afhankelijk zijn van een uitkering, moeten alsnog een inburgeringsexamen halen. Asielzoekers krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het behalen van het examen.”⁶⁷

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, 292.

⁶⁶ Parlement.com, ‘Drs. M. C. F. (Rita) Verdonk’, https://www.parlement.com/id/vggf1fmjymy3/m_c_f_rita_verdonk (geraadpleegd op 24 april 2024).

⁶⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Herziening van het inburgeringsstelsel* (Den Haag 2003) 2.

De reden van het invoeren van het inburgeringsexamen, was dat de overheid op die manier een voor hen heldere maatstaf had waaraan kon worden gemeten of een nieuwkomer voldoende was ingeburgerd. Zelf omschreef het kabinet haar motivatie als volgt:

“De vraag is natuurlijk wat het taalniveau na de inburgering precies moet zijn en hoeveel iemand moet weten van de Nederlandse samenleving. Oftewel, wat is de definitie van inburgering en wanneer kan worden gesproken van succesvolle inburgering? Het antwoord op die vraag geeft het kabinet door de vaststelling van de eindtermen van het inburgeringsexamen.”⁶⁸

1.4 DEELCONCLUSIE

In het Nederlandse integratiebeleid zijn telkens verschillende aspecten van integratie benadrukt. In de eerste fase (1980-1990) lag de nadruk op ‘integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit’. Deze benadering kwam tijdens de tweede fase (1990-2002) ter discussie te staan. Hoewel het multiculturele karakter van de Nederlandse samenleving belangrijk bleef, verschoof de aandacht naar het verminderen van achterstand (in het onderwijs en op de arbeidsmarkt) en afhankelijkheid (van de verzorgingsstaat). In de derde fase (na 2002) ligt de nadruk op inburgering via de Nederlandse taal en cultuur en is afscheid genomen van specifiek minderhedenbeleid.

Concluderend kan worden gesteld dat de verschillende soorten integratiebeleid die Nederland hanteerde zwalkten. Er zijn veel verschillende vormen beleid gevoerd, waarbij er soms werd teruggepakt op een eerder gebruikt beleid dat destijds niet heeft gewerkt, maar nu een nieuwe kans kreeg. Bovendien werd er te snel van beleid gewisseld. De Nederlandse overheid wisselde gemiddeld na zeven jaar van beleid, terwijl beleid tussen de tien en twintig jaar de tijd nodig heeft om resultaat te tonen. De uitkomsten van beleid laten op zich wachten, omdat er verschillende factoren bij betrokken zijn: de manier van uitvoering, de reactie van burgers en burgers aan het beleid laten wennen.⁶⁹ Dit laat zien dat Nederland grotendeels

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ M. Fotaki, ‘Why Do Public Policies Fail So Often?: Exploring Health Policy-making as an Imaginary and Symbolic Construction’, *Organization* 17 (2010) 6,703–720, aldaar 707-710.

symbolisch integratiebeleid voerde; de boodschap overbrengen dat de Nederlandse overheid zich wel degelijk bewust was van het belang van integratiebeleid en daarmee de publieke bezorgdheid sussen, maar met daadwerkelijke oplossingen komen bleek lastig. Dit laatste heeft echter ook te maken met de politieke omstandigheden en verschuivingen, waardoor instrumenteel beleid wellicht wel de intentie was, maar moeilijk te realiseren viel. Er kan er dus niet van enkel symbolisch beleid worden gesproken.

HOOFDSTUK 2: HET INTEGRATIEBELEID VAN ROTTERDAM EN VLEUTEN-DE MEERN

WELKE WERKWIJZE HEBBEN DE GEMEENTEN ROTTERDAM EN VLEUTEN-DE MEERN GEHANTEERD WAT BETREFT DE INBURGERING VAN NIEUWKOMERS IN DE PERIODE 1983-2006?

2.1 ROTTERDAM

Rotterdam is een van de grootste multiculturele steden en gemeenten van Nederland. In 1996 bestond de Rotterdamse bevolking uit 213.000 mensen met een migratieachtergrond; dat was 35% van de gehele Rotterdamse bevolking. Hiervan was 26,8% westers, 22% Surinaams, 17% Turks, 16,9% overig, 11,8% Marokkaans en 5,4% Antilliaans.⁷⁰ In 1997 verwelkomde Rotterdam 2225 nieuwkomers.⁷¹ De categorieën die het CBS hier gebruikt zijn niet eenduidig; in sommige gevallen wordt er verwezen naar de etniciteit, terwijl andere groepen zijn ingedeeld op basis van geografie of het al dan niet hebben van een Nederlands paspoort. Over de definitie van een persoon met een migratieachtergrond is het CBS eenduidiger: "persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren".⁷² In 2006 woonden er 269.000 mensen in Rotterdam met een migratieachtergrond; 45% van de Rotterdamse bevolking. Van de inwoners met een migratieachtergrond was 22,2% westers, 20,6% overig, 19,4% Surinaams, 16,9% Turks, 13,6% Marokkaans en 7,3% Antilliaans.⁷³ De gemeente Rotterdam kampte met hoge criminaliteitscijfers, voornamelijk in kwetsbare wijken waar een groot deel van de mensen met een migratieachtergrond woont.⁷⁴ Daarnaast was en is Rotterdam een van de armste

⁷⁰ CBS, 'Bevolking; geslacht, migratieachtergrond, vierc.postcode, 1 jan; 1998-2023' (versie 13 januari 2023), <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83503NED/barh?ts=1723813637451> (geraadpleegd op 13 juni 2024).

⁷¹ Het Utrechts Archief (hierna: HUA), Archief Gemeentebestuur van Vleuten De Meern (1103-4) (hierna: GVDM/V), inv. nr. 4918, 'Evaluatie inburgering nieuwkomers' (1998), 11.

⁷² CBS, 'Persoon met een migratieachtergrond', [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-migratieachtergrond#:~:text=Persoon%20van%20wie%20ten%20minste,geboren%20\(de%20tweede%20generatie\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-migratieachtergrond#:~:text=Persoon%20van%20wie%20ten%20minste,geboren%20(de%20tweede%20generatie)). (geraadpleegd op 17 juni 2024).

⁷³ Ibidem, 'Bevolking; geslacht, migratieachtergrond, vierc.postcode, 1 jan; 1998-2023'.

⁷⁴ CBS, *Geregistreeerde criminaliteit; soort misdrijf, regio* (Den Haag 2024).

gemeenten van Nederland; in 2022 had Rotterdam met 8,7% het hoogste aandeel lage inkomens.⁷⁵

Na het gebruiken van het nationale *Minderhedenbeleid* kwam de gemeente in 1991 met haar eerste grote uiting van de local turn: *De Nieuwe Rotterdammers: facetbeleid culturele minderheden in de jaren '90*. Als belangrijkste beleidsdoel werd genoemd dat "migranten" zo snel en zo goed mogelijk zouden inburgeren in de Rotterdamse samenleving en hierbij lag de nadruk op "weten, werken en wonen", oftewel: structurele integratie. Dit kwam tot uiting in de volgende uitgangspunten:

-
- 1) Participatie en medeverantwoordelijkheid staan voorop en moeten de huidige afhankelijke positie van culturele minderheden vervangen. De gemeente creëert daartoe mogelijkheden.
 - 2) Onderwijs, scholing en werkgelegenheid zijn de belangrijkste instrumenten om integratie te realiseren. Dit staat het behoud van eigen cultuur, identiteit en religie echter niet in de weg.
 - 3) Dit beleid is onderdeel van de sociale vernieuwing en kent dezelfde speerpunten: herijken van achterstandsbeleid, herwaarderen van voorzieningen en herschikken van verantwoordelijkheden.
 - 4) Er is ruimte voor eigen initiatieven van migrantenorganisaties. De gemeentelijke diensten zullen de talenten en mogelijkheden van migranten benutten om het proces van inburgeren te bevorderen.
 - 5) Het Nederlands kunnen spreken en verstaan is een voorwaarde om het proces van inburgeren te bevorderen.
-

76

In dit beleid was er een gedeelde verantwoordelijkheid; de gemeente creëerde mogelijkheden om in te burgeren en het was aan de inburgeraar om deze mogelijkheden te pakken. Nieuwkomers werden geacht enkele Nederlandse normen, waarden en gewoonten eigen te maken, maar het was mogelijk om dit te combineren met behoud van de eigen identiteit. Deze

⁷⁵ CBS, *Armoede en sociale uitsluiting* (Den Haag 2023).

⁷⁶ SAR, Archief van de Bestuursdienst, directie Sociaal Economische Zaken (1802) (hierna: BD/SEZ), inv.nr. 649, 'Communiceren met de Nieuwe Rotterdammers: gemeentelijke voorlichting facetbeleid migranten' (juli 1992), 8-9.

opvatting komt overeen met het Minderhedenbeleid dat tot 1989 nationaal werd gebruikt. De WRR adviseerde echter om in een volgend beleid – wat het Allochtonenbeleid zou worden – de pijler ‘integratie met behoud van eigen cultuur’ te laten vallen. Opvallend is dat de gemeente Rotterdam in 1991 toch koos voor de ‘integratie met behoud van eigen cultuur’-aanpak en daarmee afweek van het nationale beleid. Het groeiende aantal nieuwkomers met een andere cultuur zou hier de oorzaak van kunnen zijn; wellicht dat de gemeente deze aanpak als compromis zag. De gemeente Rotterdam had haar doelgroep duidelijk in beeld. In de nota worden inburgeraars aangesproken met de term “migranten” – volgens de gemeente “Rotterdamse burgers met alle rechten en plichten die daarbij horen” - en deze worden allen specifiek benoemd: Turken, Marokkanen, Kaapverdianen, Surinamers, Antillianen, Arubanen, Grieken, Italianen, Portugezen, Spanjaarden en Chinezen. Met deze terminologie doelde de gemeente Rotterdam op de nationaliteit van een inburgeraar en werden inburgeraars ingedeeld op basis van hun afkomst.⁷⁷

In 2002 startte Rotterdam met een nieuw integratiebeleid: *Samen leven in Rotterdam: Deltaplan Inburgering: op weg naar actief burgerschap*. Deze nieuwe aanpak was nodig omdat er enkele zaken wat betreft de integratie en participatie van nieuwkomers in Rotterdam moeizaam verliepen; de groep nieuwkomers mengde nauwelijks met de “autochtone” bevolking, er heerste hoge werkloosheid onder deze groep en het opleidingsniveau was laag. De omvang van de migratie naar Rotterdam betrof de volgende cijfers: 60.000 oudkomers, 2.850 nieuwkomers per jaar en 1.600 leerplichtige nieuwkomers, oftewel kinderen, per jaar. Dit betekende een groei ten opzichte van voorgaande jaren, maar laat ook zien dat niet alle ruim 200.000 mensen met een migratieachtergrond in Rotterdam nog dienden in te burgeren; een groot deel had de inburgering al voltooid.⁷⁸ Het gebruik van de term *Deltaplan* is een opvallende keuze en moest het belang van dergelijk beleid duidelijk maken volgens de gemeente. Een snelle zoektocht naar de term leert ons dat er deltaplannen bestaan voor ruimtelijke adaptatie, waterveiligheid, biodiversiteitsherstel, duurzame renovatie en hartfalen.

⁷⁷ Ibidem, 9.

⁷⁸ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, ‘Samen leven in Rotterdam: Presentatie Deltaplan Inburgering’ (22 november 2002), 3.

Oftewel, een deltaplan is een “veelomvattend plan”, waarbij de ernst van het probleem zichtbaar is en moet worden verholpen door middel van daadkrachtige oplossingen.⁷⁹

Het beleid *Samen leven in Rotterdam* had net als in het vorige beleid als belangrijkste boodschap dat inburgering tweerichtingsverkeer is, dat werd verkondigd onder de noemer “Actief burgerschap van inburgeraars. De hele stad doet mee.” Concreet verwachtte de gemeente Rotterdam de volgende acties van nieuwkomers:

“Algemeen

- 1) Melden is meedoen.
- 2) Inburgeren is méér dan Nederlandse taal: normen en waarden.
- 3) Handen uit de mouwen: maatschappelijke stages.
- 4) Waardering voor wie inburgert / sanctie voor wie niet meedoet.
- 5) Regie en ketenbenadering. *(De inburgeraar heeft de regie, maar alle betrokken partijen helpen mee).*

Cognitief

- 6) Nederlandse taal.
- 7) Kennis van de Nederlandse samenleving (zelfredzaamheid, geschiedenis, grondwet).
- 8) Gedragskapitaal (omgangsvormen, normen en waarden).

Functioneel

- 9) Oefenen in de praktijk: maatschappelijke stages bij Rotterdamse bedrijven, instellingen en verenigingen.

Betrokkenheid

- 10) Mensen maken de stad.”⁸⁰

⁷⁹ Van Dale, ‘Betekenis deltaplan’, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/deltaplan> (geraadpleegd op 23 mei 2024).

⁸⁰ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, ‘Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap’ (november 2002), 8.

Wat in dit beleid duidelijk wordt, is de nadruk op de minder vrijblijvendheid van de inburgering en de vraag naar meer participatie van de nieuwkomers. De verminderde vrijblijvendheid wordt duidelijk door de eis “Melden is meedoen”; wanneer een nieuwkomer zich aanmeldde voor een permanente verblijfsvergunning in Nederland, ging deze persoon akkoord met de voorwaarde dat hij/zij zich actief zou inzetten voor zijn/haar inburgering. De vraag naar meer participatie wordt duidelijk door de vereisten omtrent kennis van de Nederlandse taal, cultuur en gebruiken, waardoor een nieuwkomer handvatten ontwikkelde om goed mee te kunnen komen in de Nederlandse samenleving, en het meedoen aan maatschappelijke stages. Deze stages werden gedaan bij verschillende Rotterdamse bedrijven en dienden voor meerdere doelen. Het praktische en economische doel was het ervaren en onderzoeken of de baan in kwestie passend was bij de nieuwkomer en of de potentiële werknemer een aanwinst zou kunnen zijn voor het bedrijf. Maar het lopen van stages had ook een sociaal doel: het was volgens de gemeente een goede manier voor de nieuwkomer om alvast kennis te maken met de Nederlandse cultuur, gebruiken en taal, en deze kennis in de praktijk op te doen door de omgang met collega’s. Bovendien werd het gezien als mogelijkheid om een sociaal netwerk op te bouwen.⁸¹ Er schuilt in de eisen van de gemeente een integratiebeoordeling; de eisen rondom het beheersen van de Nederlandse taal, het hebben van kennis van de Nederlandse samenleving en het bezitten van bepaald gedragskapitaal werden getoetst aan de maatstaf die de gemeente daarvoor stelde.

Daarnaast wordt het beleidsstuk afgesloten met de opmerking “inburgering: een zaak van de inburgeraar én de stad”, wat helder maakt dat de inburgering van nieuwkomers een gedeelde verantwoordelijkheid was, waarbij zowel de gemeente, als de Rotterdamse samenleving als de inburgeraar zijn eigen aandeel hadden. Hierbij stond wel de rol van inburgeraar centraal: hij/zij werd geacht actief mee te doen en er volgde een boete en/of maatregel wanneer de inburgeraar zich hier niet aan hield.⁸² De rol van de gemeente werd aangeduid op drie niveaus:

⁸¹ Ibidem, 7.

⁸² Ibidem, 28.

- 1) Bestuurlijke verantwoordelijkheid was in handen van het college van burgemeester en wethouders.
- 2) Ambtelijke coördinatie was de verantwoordelijkheid van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) en de dienst Stedelijk Onderwijs (DSO).
- 3) Klantmanagement – intake en begeleiding van inburgeraars – was de gedeelde verantwoordelijkheid van SoZaWe, DSO, verschillende ROC's (onderwijsinstelling) en het Centrum voor Werk en Inkomen. De gemeente Rotterdam sloot contracten met de ROC's en hun taak was het aanbieden van cursussen over de Nederlandse taal, cultuur, grondwet, normen, waarden en maatschappijkennis.⁸³

De strengere aanpak van de gemeente Rotterdam had te maken met de Rotterdamse coalitie in de periode 2002-2006. Deze bestond uit de grootste partij Leefbaar Rotterdam (LR), en daarnaast het CDA en de VVD. Deze rechts-georiënteerde partijen hadden als doel de "problemen" omtrent migratie in te perken en wezen bijvoorbeeld op hun idee dat "de verkiezingsuitslag laat zien dat de onveiligheid, omvangrijke immigratie, onvrede en onrust in de stad de sociale verbanden tussen bewoners hebben aangetast."⁸⁴ In een documentaire over de regeerperiode van de burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten, beweert Opstelten "de burgemeester voor iedereen" en "onafhankelijk" te zijn.⁸⁵ Toch vertelt wethouder van het CDA Sjaak van der Tak dat de partij van Opstelten – de VVD – al snel de kant van de partij van Fortuyn, Leefbaar Rotterdam koos.⁸⁶ De documentaire toont daarmee de politieke spanningen en veranderingen in de Rotterdamse coalitie; publiekelijk het ene zeggen en achter gesloten deuren het andere doen. Dat Leefbaar Rotterdam de dienst uitmaakte in de periode 2002-2006 blijkt ook uit het feit dat het fractiebestuur van LR het vertrouwen in de wethouder van veiligheid en partijgenoot Rabella de Faria opzegde. Zij was betrokken bij het veiligheidsaspect van Rotterdams integratiebeleid.⁸⁷ Wethouder van LR Marco Pastors zei daar het volgende

⁸³ Ibidem, 9-10.

⁸⁴ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 721, 'SAMS advies coalitieprogramma 2002-2006' (2002), 2.

⁸⁵ Ibidem, CBB, inv. nr. 4016, 'Stad Opstelten, een politiek portret', 14:21-14:23.

⁸⁶ Ibidem, 14:24-14:31.

⁸⁷ Trouw, 'Leefbaar Rotterdam wil De Faria geen trap na geven' (versie 15 januari 2004), <https://www.trouw.nl/voorpagina/leefbaar-rotterdam-wil-de-faria-geen-trap-na-geven~b8b2b427/> (geraadpleegd op 12 augustus 2024).

over: "Wij vonden zelf als Leefbaar dat zij niet aan de eisen voldeed die wij aan een wethouder van de stad stellen."⁸⁸ De winst van LR zei tegelijkertijd veel over de algemene tendens in Rotterdam: de meerderheid van de kiezers had gesproken en wilde actie op het gebied van migratie en integratie. Hieruit blijkt dat de factor 'samenstelling van de gemeenteraad' in Rotterdam bepalend was voor hun integratiebeleid.

Opvallend in dit beleid was het betrekken van de zogenoemde oudkomers. Deze groep werd in veel nationaal integratiebeleid vergeten, omdat zij in een periode naar Nederland waren gekomen waarin er nog geen integratiebeleid was. Toen nationaal integratiebeleid vanaf de jaren tachtig langzaam op gang kwam, waren zij al enkele jaren in Nederland en werd er gefocust op nieuwkomers. In het beleid *Samen leven in Rotterdam* werd een speciaal oudkomerstraject opgezet, waarin deze groep werd begeleid bij het vinden van werk en het leren van de Nederlandse taal en cultuur. Deze groep had echter niet de grootste prioriteit. De volgorde van prioriteit lag namelijk als volgt:

- 1) "Nieuwkomers.
- 2) Leerplichtige nieuwkomers.
- 3) Oudkomers.
- 4) Gedragkapitaal oud- en nieuwkomers."⁸⁹ *Dit is niet een groep inburgeringsplichtigen, maar hiermee werden de inburgeringscursussen met gerichte focus op waarden en normen bedoeld.*

Daarnaast is het nuttig om naar de samenstelling van de groep nieuwkomers te kijken. Deze zag er in Rotterdam als volgt uit:

Etniciteit	Binnenland	Buitenland	Onbekend	Totaal
Surinamers	1746	753	367	2866
Antillianen/Arubanen	1379	1575	291	3245
Kaapverdianen	127	223	62	412
Turken	682	708	105	1495

⁸⁸ SAR, CBB, inv. nr. 4016, 'Stad Opstellen, een politiek portret', 30:36-31:30.

⁸⁹ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, 'Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap', 27.

Marokkanen	659	730	147	1536
Noord-Mediterranen	521	587	68	1176
Autochtonen	10789	522	609	14.444
Overig rijke landen	1628	1383	148	3159
Overig arme landen	3180	2776	334	6290
Totaal	20.711	9257	2131	32.099

Figuur 7: Herkomst van mensen met een migratieachtergrond in Rotterdam in 2001.

Bron: SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, 'Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap', 4.

Wat hierbij opvalt is dat Rotterdam relatief veel immigranten uit niet-westerse landen ontving; twee derde van de immigranten kwam uit een niet-westers land. Volgens de gemeente Rotterdam had deze groep een verhoogd risico op achterstand, waardoor het belang van een sterk integratiebeleid nog groter werd.⁹⁰ De factor 'omvang en samenstelling van de migrantenpopulatie' is hier van toepassing en verklaart mede de keuze voor het beleid.

Een uniek facet van het Rotterdamse integratiebeleid was de focus op criminaliteit. Om de criminaliteit van etnische minderheden te verminderen werd er zelfs een speciaal programma opgezet: Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden (CRIEM). Het probleem werd in het programma omschreven als "de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren (met name Marokkanen) in de politiecontacten met jeugdigen", waarbij vervolgens het volgende doel werd opgesteld: "Het opzetten van activiteiten en voorzieningen met voldoende aandacht voor de specifieke problemen van deze doelgroep". Concreet hield dit in dat Marokkaanse jongeren werden begeleid bij hun terugkeer naar school en werk, er beter contact werd gehouden met de jongeren zelf en hun ouders, en de resocialisatie en nazorg werden verbeterd.⁹¹ De factoren 'samenstelling van de migrantenpopulatie' en 'concentratie

⁹⁰ Ibidem, 7-8.

⁹¹ SAR, Archief van de Bestuursdienst, Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid (1822), inv.nr. 144, 'Beleid criminaliteit: jongeren uit etnische minderheden' (25 augustus 2000), 1.

van migranten in wijken' zijn hier relevant, omdat deze problematiek zich rondom een specifieke groep afspeelde die afkomstig was uit specifieke buurten.

Als aanvulling op het inburgeringsbeleid *Samen leven in Rotterdam*, kwam de gemeente in 2003 met het actieprogramma *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans*. Dit omstreden plan om "kansarmen" niet meer toe te laten tot de gemeente kreeg op grote lijnen de steun van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer: CDA, VVD en D66.⁹² Het doel van dit actieprogramma was het vasthouden, maar ook versterken van de koers. Het programma bestond uit vijf uitgewerkte actieplannen: immigratie en integratie, aanscherpen vestigingsbeleid, aanpak overlast, zorg en begeleiding, en structurele investeringen in economische ontwikkelingen, onderwijs en werk.⁹³ Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 kwam de PvdA als winnaar uit de bus met achttien zetels en 'verloor' Leefbaar Rotterdam door 'slechts' veertien zetels binnen te slepen. Omdat LR aangaf niet met de PvdA te willen samenwerken, zouden zij niet deelnemen aan de nieuwe coalitie en ging de gemeente Rotterdam met de PvdA een nieuwe, minder afschrikkende koers varen.⁹⁴ Hieruit blijkt wederom dat de factor 'samenstelling van de gemeenteraad' bepalend is voor beleid; met een andere partij aan de macht kan er ander soort beleid worden gevoerd.

Bij de analyse van de verschillende vormen beleid van Rotterdam, wordt duidelijk dat het *multiplier effect* hier niet volledig zichtbaar is; enkele zaken en gedachtegangen overlappen met die van de nationale overheid, maar Rotterdam koos er toch voor om haar eigen koers te varen. Dit betekende echter niet direct een tegenwerking van het nationale beleid, maar wel een andere invulling daarvan.

⁹² SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, 'Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans' (2004), 39-40.

⁹³ Ibidem, 43.

⁹⁴ J. Van Ostaaijen & P. Tops, 'De Erfenis van Vier Jaar Leefbaar Rotterdam', *Justitiële Verkenningen* 33 (2007) 2, 21-30, aldaar 28-29.

2.2 VLEUTEN-DE MEERN

De gemeente Vleuten-De Meern bestond vanaf 1954 uit de gemeenten Haarzuilens, Vleuten, Oudenrijn en Veldhuizen. In 2001 werd de gemeente onderdeel van de gemeente Utrecht.⁹⁵ Uit gemeentelijke bronnen blijkt dat de inburgering van nieuwkomers in Vleuten-De Meern enkele tientallen mensen betrof.⁹⁶ Een deel van Vleuten-De Meern werd vanaf de jaren negentig aangewezen als plek voor VINEX-wijken, wat een groei in het bevolkingsaantal zou betekenen.⁹⁷ Omdat de gemeente Vleuten-De Meern in 2001 is ondergebracht bij de gemeente Utrecht, is het voor deze gemeente lastiger om exacte cijfers omtrent migratie te achterhalen. De cijfers die het meest terug gaan in de tijd zijn afkomstig uit 2013. In 2013 hadden 9400 inwoners van Vleuten-De Meern een migratieachtergrond; dat was 21% van de gehele bevolking van Vleuten-De Meern. De samenstelling hiervan zag er als volgt uit: 36,4% westers, 18,2% overig, 18,2% Marokkaans, 13,6% Surinaams, 9,1% Turks en 4,5% Antilliaans.⁹⁸ Uit een evaluatie van het inburgeringsbeleid blijkt dat Vleuten-De Meern in 1997 veertien nieuwkomers verwelkomde.⁹⁹ De factor 'omvang van de migrantenpopulatie' wordt hier duidelijk; deze was vrij klein.

De manier waarop Vleuten-De Meern de local turn uitvoerde was als volgt: de gemeente hanteerde geen uniek beleid dat enkel voor deze gemeente gold, maar voer mee op nationaal integratiebeleid. Door het leunen op nationaal beleid was Vleuten-De Meern minder gevoelig voor lokale politieke veranderingen dan Rotterdam, maar betekende het wel een beperktere local turn. Het meevaren op Nederlands integratiebeleid wordt bijvoorbeeld duidelijk door de vele algemene informatievoorzieningen die de gemeentelijke bronnen bevatten.¹⁰⁰ Daarnaast hanteerde Vleuten-De Meern vanaf 1987 een beleid dat was geïnitieerd door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur: de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). Deze

⁹⁵ Gemeente Utrecht, 'Historie Vleuten-De Meern in het kort', <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/gebiedsbeleid/gebiedsbeleid-wijk-vleuten-de-meern/omgevingsvisie-deelgebied-vleuten-de-meern/historie-vleuten-de-meern-in-het-kort/#:~:text=De%20Meern%20began%20als%20landbouwgebied,Meerndijk%20en%20de%20Leidsche%20Rijn.> (geraadpleegd op 8 mei 2024).

⁹⁶ HUA, GVDM/V, inv. nr. 4918, 'Inburgering van nieuwkomers - kwartaalcijfers' (1996), 1.

⁹⁷ M. van der Meulen, *Vroom in de Vinex: kerk en civil society in Leidsche Rijn* (Maastricht 2006) 40-44.

⁹⁸ CBS, 'Bevolking; geslacht, migratieachtergrond, vierc.postcode, 1 jan; 1998-2023'.

⁹⁹ HUA, GVDM/V, inv. nr. 4918, 'Evaluatie inburgering nieuwkomers' (1998), 12.

¹⁰⁰ Ibidem, inv. nr. 4908, 'Besprekingen met vrijwilligersorganisaties en diversen' (1987-1991).

regeling voor specifiek “asielzoekers” poogde deze groep op een sobere, maar menselijke manier op te vangen en hen zoveel mogelijk over het hele land verspreid te huisvesten. Deze regeling werd opgezet omdat in de praktijk bleek dat nieuwkomers zich vooral in grote gemeenten vestigden, waardoor deze plekken overbelast raakten, terwijl kleinere gemeenten ruimte genoeg hadden. De regeling kende twee opvangsystemen: de gemeentelijke opvang en de centrale opvang. Voor dit onderzoek is de gemeentelijke opvang relevant; deze soort ging uit van de bereidheid van alle gemeenten in Nederland om een bepaald aantal asielzoekers op te vangen en te huisvesten.¹⁰¹

In 1996 stapte de gemeente Vleuten-De Meern over op nieuw inburgeringsbeleid: de Regeling Inburgering Nieuwkomers. Bij deze regeling werkte de gemeente met zogenoemde inburgeringscontracten, waarbij het uitgangspunt was dat de gemeente beoordeelde of het risico van een achterstandspositie bestond. De doelgroep werd door de gemeente omschreven als “vluchtelingen/asielzoekers”. Het inburgeringscontract bevatte de volgende drie doelen:

- 1) Het bereiken van sociale zelfredzaamheid: beheersing van de Nederlandse taal en enige maatschappelijke oriëntatie.
- 2) Het bereiken van educatieve zelfredzaamheid. Hierdoor zou toegang kunnen worden verkregen tot (beroepsgerichte) vervolgoopleidingen.
- 3) Het bereiken van een niveau van professionele zelfredzaamheid.¹⁰²

In 1997 werd deze regeling uitgebreid en ondergebracht bij het Minderhedenbeleid. De gemeente Utrecht hanteerde dit beleid ook; Vleuten-De Meern volgde hierin. De centrale doelstelling hierbij was “de integratie van minderheden in en participatie aan de Nederlandse samenleving, onder respectering van de eigen culturele achtergrond met inbegrip van de religieuze identiteit.”¹⁰³ De taak van de gemeente Vleuten-De Meern hierbij was gericht op sociale vernieuwing, volkshuisvesting, onderwijs, voorzieningen in de wijk en werkgelegenheid.¹⁰⁴ Hierbij is het opvallend dat de nationale overheid vanaf 1989 afstapte van het

¹⁰¹ Ibidem, ‘Opvang asielzoekers’ (1987), 2-6.

¹⁰² Ibidem, inv. nr. 4917, ‘Start van inburgering per 1 januari 1996’ (3 november 1995), 2.

¹⁰³ Ibidem, inv. nr. 4915, ‘Plan van aanpak Minderhedenbeleid’ (8 oktober 1996), 2.

¹⁰⁴ Ibidem, ‘Minderhedenbeleid in Vleuten-De Meern’ (juli 1997), 8.

Minderhedenbeleid en de gemeente Vleuten-De Meern hier in navolging van de gemeente Utrecht in 1997 juist mee begon, net als Rotterdam in 1991.

Dat Vleuten-De Meern het beleid van de nationale overheid over het algemeen toch wel volgde, wordt duidelijk uit een gemeentelijk document uit 1999 waarin de gemeente uitlegt hoe zij de Win zullen uitvoeren. Zo geeft de gemeente aan te inventariseren of nieuwkomers het risico lopen in een achterstandspositie te belanden, werd er een strak inburgeringsprogramma opgezet en werd er streng gecontroleerd op de participatie van nieuwkomers. Deze integratiebeoordeling bestond uit het controleren van de volgende zaken:

- 1) Het aanmelden voor het inburgeringsonderzoek.
- 2) Medewerking verlenen aan het inburgeringsonderzoek.
- 3) Tijdige inschrijving bij ROC.
- 4) Aanwezigheid bij alle onderdelen van het educatieve programma.
- 5) Afleggen van de (inburgerings-)toets.
- 6) Verlening van medewerking aan de overige onderdelen van het inburgeringsprogramma.¹⁰⁵

Ook wat betreft de doelgroep volgde Vleuten-De Meern de nationale overheid: “De Win is van toepassing op iedere nieuwkomer (Nederlanders en niet-Nederlanders) van 16 jaar en ouder die zich met een niet-tijdelijk doel, voor de eerste keer, in Nederland vestigt”.¹⁰⁶ De werkwijze van Vleuten-De Meern laat zien dat hier de lokale (f)actoren landelijk beleid door middel van het *multiplier effect* versterkten; het beleid werd nationaal gemaakt en lokaal uitgevoerd.

¹⁰⁵ Ibidem, inv. nr. 4918, ‘Wet inburgering nieuwkomers’ (21 september 1999), 5.

¹⁰⁶ Ibidem, 1.

2.3 DEELCONCLUSIE

De toon van zowel de gemeente Rotterdam als de gemeente Vleuten-De Meern was streng, maar wel behulpzaam. Er werd gehamerd op zelfredzaamheid en er was aandacht voor het risico op achterstand van nieuwkomers. Ook werd er benoemd dat de Rotterdamse en Vleuten-De Meernse samenlevingen zich behulpzaam zouden moeten opstellen en bij beide gemeenten werd er veel nadruk gelegd op de gedeelde verantwoordelijkheid. Toch veranderde de toon bij Vleuten-De Meern vanaf 1999 wanneer de Win in werking is getreden. De gemeente kon door de handvatten van die wet strenger optreden en de vrijblijvendheid werd minder. Ook werd de toon van Rotterdam strenger nadat Leefbaar Rotterdam in 2002 in de Rotterdamse coalitie kwam en zeggenschap kreeg over Rotterdams integratiebeleid. Uit gemeentelijke bronnen en verantwoording van het beleid van Vleuten-De Meern blijkt dat zij meevoeren op het nationaal integratiebeleid. Rotterdam daarentegen volgde haar eigen, strenge integratiebeleid, dat werd veroorzaakt door de gedwongen focus op discriminatie, criminaliteit en het type migranten in Rotterdam. Hiermee wordt duidelijk dat het *multiplier effect* bij Vleuten-De Meern zichtbaarder is dan bij Rotterdam. Overlappend is echter wel de fase waarin het integratiebeleid van beide gemeenten zich bevonden ten opzichte van nationaal beleid; gemeentelijk beleid liep namelijk enkele jaren achter op dat van de nationale overheid. De verschillende factoren (omvang en samenstelling migrantenpopulatie, concentratie van migranten in wijken en samenstelling van de gemeenteraad) verklaren voor beide gemeenten waarom zij voor bepaald integratiebeleid hebben gekozen.

HOOFDSTUK 3: DE VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN TUSSEN ROTTERDAMS EN VLEUTEN-DE MEERNS BELEID

WELKE VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN ZIJN ZICHTBAAR TUSSEN ROTTERDAMS EN VLEUTEN-DE MEERNS INTEGRATIEBELEID?

3.1 VERSCHILLEN

Nu het integratiebeleid van de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern over de jaren heen is geanalyseerd, is het tijd om de twee beleiden met elkaar te vergelijken. Op die manier wordt onderzocht of de plek van inburgering voor een nieuwkomer essentieel verschil maakt. In deze paragraaf zal er in worden gegaan op de verschillen; wat heeft de ene gemeente anders gedaan dan de andere en welke gevolgen had dit?

Het grootste en meest essentiële verschil tussen Rotterdam en Vleuten-De Meern wat betreft de integratie aanpak is het aantal inburgeraars waar de twee gemeenten mee te maken hadden. Rotterdam had een hogere instroom van nieuwkomers dan Vleuten-De Meern; in het jaar 1997 waren dat 2225 nieuwkomers in Rotterdam tegenover veertien in Vleuten-De Meern. Omdat de gemeente Rotterdam aanzienlijk meer nieuwkomers had, kreeg het met andere problematiek te maken. Zo voelde de gemeente zich genoodzaakt om meer te focussen op criminaliteit en overlast van “allochtonen” door hier grote projecten voor op te zetten zoals CRIEM, die veel investeringen als geld, tijd en moeite kosten. Doordat de gemeente Vleuten-De Meern met beduidend kleinere aantallen “allochtonen” te maken had, was het voor deze gemeente voldoende om hier kleinschaliger op in te zetten, met als gevolg minder investeringen.

De focus die de gemeente Rotterdam moest hebben specifieke aspecten van integratie, is iets dat op meer vlakken voorkwam. Zo ook op het vlak van discriminatie. Migranten in Rotterdam kregen veelvuldig te maken met discriminatie. Dit was zodanig erg dat er een speciale adviescommissie en daaruit voortvloeiend Anti-Discriminatie-beleid werd opgezet. De adviescommissie Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR) had als doel advies geven aan de gemeente Rotterdam om vooroordelen, discriminatie en racisme te voorkomen en

bestrijden.¹⁰⁷ In Vleuten-De Meern waren er ook gevallen van discriminatie, maar in de meeste gevallen kon dit intern worden opgelost. In enkele gevallen werd de landelijke instelling Steunpunt Anti-Rassen Discriminatie ingeschakeld, die de belangen van nieuwkomers op het gebied van gelijke behandeling behartigde.¹⁰⁸ Dit maakt het verschil in grootte, hun aantallen nieuwkomers en het verschil in beleid tussen de gemeenten duidelijk. Hieruit wordt ook duidelijk dat de exacte invulling van de local turn mede werd bepaald door situaties, casussen en problematiek waar de gemeenten mee te maken kregen.

Daarnaast is er een klein verschil te zien in het type migrant dat in de gemeenten woonde en moest inburgeren. Omdat Rotterdam en Utrecht – waaronder Vleuten-De Meern ging vallen – beide grote steden zijn, vestigden daar vooral grote migranten groepen als Marokkanen, Turken en Surinamers. De gemeente Rotterdam gaf echter in het beleidsstuk over het integratiebeleid *Samen leven in Rotterdam* aan dat Rotterdam relatief veel migranten uit niet-westerse landen ontvangt. Volgens hen was er in dat opzicht een verschil met andere grote steden in Nederland; in Amsterdam, Den Haag en ook Utrecht, verblijven vooral immigranten uit westerse landen.¹⁰⁹ Dit verschil zorgde mogelijk voor andere problematiek, ontstaan door cultuurverschillen. De integratie verliep moeizamer door de meerdere hobbels die men over moest gaan en waarbij meer actie van gemeente nodig was, en vroeg daarom om een andere aanpak.

Terugkomend op het aspect van beleid wordt ook duidelijk dat de ene gemeente haar eigen plan trok, terwijl de ander een duidelijk voorbeeld volgde. De gemeente Rotterdam had een duidelijk eigen beleid. Dit was voor grote Nederlandse gemeenten niet ongebruikelijk; de gemeenten Amsterdam en Den Haag hadden ook een eigen beleid.¹¹⁰ Het Rotterdamse beleid begon in 1991 met *De Nieuwe Rotterdammers* en ging in 2002 over in het beleid *Samen leven in Rotterdam*. De eerder genoemde bijzondere karaktereigenschappen van Rotterdam hebben

¹⁰⁷ SAR, Archief Rotterdamse Publicaties (3001) (hierna: ARP), inv. nr. 2001216, 'Kansen garanderen: de gemeentelijke uitdaging voor het integratiebeleid' (1999), 1.

¹⁰⁸ HUA, GVD/M/V, inv. nr. 4909, 'Algemeen, invoering regeling, bestuursovereenkomsten en diversen' (1987-1999).

¹⁰⁹ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, 'Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap', 7-8.

¹¹⁰ Regioplan, *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende eindrapportage* (Amsterdam 2019); Gemeente Den Haag, *Hoofdpijnen Haags integratiebeleid* (Den Haag 2004).

er hoogstwaarschijnlijk voor gezorgd dat een precies passend beleid volgens de gemeente het best zou werken. Vleuten-De Meern daarentegen had niet een uniek beleid; deze gemeente voer mee op nationaal en Utrechts beleid. De gemeente Utrecht voerde namelijk net als de nationale overheid, en dus net als Vleuten-De Meern, een minderhedenbeleid. De oorzaak hiervan ligt hoogstwaarschijnlijk in de grootte en daarmee de capaciteit van de gemeente en haar bestuur. Met een kleine gemeente met een relatief klein inwonersaantal is het voor sommige zaken overzichtelijker en effectiever om dit over te dragen aan een grotere gemeente of om in ieder geval haar voorbeeld te volgen. De reden dat Vleuten-de Meern bij de gemeente Utrecht werd gevoegd had te maken met de woningbouw, maar deze samenvoeging had ook op het gebied van inburgering voordelen; zo kon Vleuten-de Meern gebruik maken van de kennis en middelen van de grotere gemeente Utrecht, om op die manier samen het inburgeringsbeleid uit te voeren.¹¹¹ Rotterdam en Vleuten-De Meern hebben het concept local turn daarmee anders in de praktijk gebracht.

Daarnaast blijkt uit de analyse ook dat Rotterdam relatief lang aan haar integratiebeleid vasthield. Van 1991 tot 2002 – een periode van elf jaar - werd het *Nieuwe Rotterdammers* beleid uitgevoerd. Het lange tijd aanhouden van een beleid is een voorwaarde voor effectief beleid. Beleid heeft namelijk tussen de tien en twintig jaar nodig om resultaat te tonen. Bij eerder overgaan op nieuw beleid loop je dus het risico om de resultaten van het voorgaande beleid te verliezen.¹¹² Vleuten-De Meern wisselde relatief snel van beleid. Dit is te verklaren vanuit het feit dat de gemeente het nationale beleid volgde. Omdat de nationale overheid na gemiddeld zeven jaar wisselde van beleid, deed de gemeente Vleuten-De Meern ook. Lokaal (Rotterdams) bestuur kent dus iets meer continuïteit dan landelijk bestuur in dit opzicht.

¹¹¹ Gemeente Utrecht, 'Historie Vleuten-De Meern in het kort'.

¹¹² Fotaki, 'Why Do Public Policies Fail So Often?', 707-710.

3.2 OVEREENKOMSTEN

Naast verschillen zijn er ook enkele overeenkomsten uit de analyse van Rotterdams en Vleutens integratiebeleid gekomen. Een overeenkomst tussen het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern is het woordgebruik in hun beleid. Termen die in beide beleiden veelvuldig voorkomen zijn “allochtonen”, “autochtonen”, “(im)migranten”, “asielzoekers”, “minderheden”, “oudkomers”, “nieuwkomers” en “etniciteit”. Het gebruik van deze termen is te verklaren vanuit de tijdsgeest en standplaatsgebondenheid; in deze periode was het gangbaarder om nieuwkomers op deze manier aan te duiden. Hieruit blijkt dat deze benamingen een nationaal gegeven waren en niet per gemeente verschilde. De vraag is wel of dit gegeven invloed heeft gehad op de werking van het beleid van de twee gemeenten. Deze kans is aanwezig; de term ‘allochtoon’ bijvoorbeeld kan iets afstandelijks hebben, waardoor nieuwkomers zich minder aangesproken voelden en minder moeite wilden doen voor hun integratie. De keuze voor een bepaald taalgebruik heeft invloed op de framing van de doelgroep en hoe de gemeente hen benaderde.

Onderzoek van de Coninck toont ook aan dat de keuze voor bepaalde bewoordingen om migranten aan te duiden, erg bepalend kunnen zijn voor de publieke opinie rondom migranten en vervolgens voor hun inburgeringsproces. Het proces van framing bepaalt namelijk hoe er naar de kwestie van inburgering wordt gekeken en velt er een moreel oordeel over. Op die manier kan een (lokale) overheid de publieke opinie sturen. Het onderzoek van de Coninck toont bijvoorbeeld de term ‘immigranten’ een positievere connotatie opwekt dan de term ‘vluchtelingen’, wat duidelijk maakt dat het gekozen taalgebruik in beleid bepalend kan zijn voor hoe dit beleid wordt ontvangen.¹¹³ Halleh Ghorashi spreekt ook over verschuivingen in het aanspreken en benoemen van migranten: “Zo is harde taal over migranten, in de jaren tachtig van de vorige eeuw absoluut ongepast, tegenwoordig normaal, zelfs bij de middenpartijen.” Ghorashi spreekt over de verschuiving die zelfs bij middenpartijen – die over het algemeen gematigder zijn – zichtbaar is, wat toont dat dit veranderde taalgebruik een onderliggende verschuiving in de benadering van migranten weerspiegelt, waarbij migranten steeds meer als

¹¹³ D. De Coninck, ‘Migrant Categorizations and European Public Opinion: Diverging Attitudes Towards Immigrants and Refugees’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (2020) 9, 1667–1686, aldaar 1681.

"absolute anderen" worden gezien. Deze hiërarchische en negatieve framing betekent dat migranten in toenemende mate als buitenstaanders worden behandeld, wat kan bijdragen aan polarisatie en uitsluiting in de samenleving.¹¹⁴

Hieraan gelinkt is de toon die de gemeenten in hun beleid gebruikten. Bij beide was het beleid in eerste instantie vooral helpend. Naarmate de jaren verstreken, werd de toon van de gemeentes strenger. Deze toon was vooral een politieke keuze, die afhankelijk was van de politieke en maatschappelijke discussie omtrent inburgering en van de coalitie van de gemeente. Ook legden beide gemeenten de nadruk op de gezamenlijke verantwoordelijkheid en werd dit in beleidsstukken meermaals benoemd. Verschil hierbij is wel dat de toon van Rotterdam, meer dan bij Vleuten-De Meern, als negatief en afschrikkend kan worden bestempeld.

Een andere overeenkomst is dat het beleid van zowel Rotterdam als Vleuten-De Meern kan worden omschreven als instrumenteel beleid. De eisen aan inburgering zoals het volgen van taal- en inburgeringscursussen en het lopen van stages waren concreet en hadden – soms in potentie en soms in werkelijkheid – een duidelijk doel. Bovendien neigt gemeentelijk beleid in zekere zin altijd naar instrumenteel, omdat de gemeente nu eenmaal de uitvoerder van beleid is. Het beleid van de gemeenten had echter wel enkele symbolische kenmerken. Zo had de term *Deltaplan* in Rotterdams beleid een symbolisch karakter, doordat de term van meet af aan suggereerde dat vergaande maatregelen nodig waren. Verder zijn er ook aspecten die niet duidelijk tot een van de twee soorten beleid behoren, zoals het relatief snel wisselen van beleid wat Vleuten-De Meern deed. Enerzijds kan worden beargumenteerd de gemeente hiermee niet altijd de daadwerkelijke resultaten afwachtte, maar wel zou willen laten zien dat de gemeente bezig was met het onderwerp. Anderzijds kan worden gesteld dat de gemeente afhankelijk was van de grotere gemeente Utrecht en de overheid, waardoor Vleuten-De Meern zelf gelimiteerde zeggenschap had. Daarnaast is het ook mogelijk dat de gemeente wel degelijk instrumentele intenties had, maar dat dit niet geheel uit de uitvoering bleek.

¹¹⁴ H. Ghorashi, 'Met de beste bedoelingen sluiten we migranten uit' (versie 7 november 2018), <https://www.socialevraagstukken.nl/met-de-beste-bedoelingen-sluiten-we-migranten-uit/> (geraadpleegd op 9 augustus 2024).

Verder liepen beide gemeenten met hun integratiebeleid achter op nationaal beleid. Bij Vleuten-De Meern was de wil er wel om nationaal beleid te volgen en zal deze vertraging praktische en bureaucratische redenen hebben, terwijl Rotterdam bewuster koos voor haar eigen strategie. Dit 'achterlopen' was echter niet ongebruikelijk. Schrover geeft bijvoorbeeld aan dat het credo 'integratie met behoud van identiteit' uit het regeringsbeleid werd geschrapt, maar dat politieke partijen, instellingen, media en het publieke debat het nog decennialang bleven gebruiken.¹¹⁵

3.3 DEELCONCLUSIE

Concluderend kan worden gesteld dat we hier te maken hebben met de multiculturele wereldstad Rotterdam, tegenover de kleine gemeente Vleuten-De Meern. Het internationale karakter van Rotterdam wordt bijvoorbeeld duidelijk uit het advies van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS) aan de gemeente Rotterdam waarin zij advies te geven over hoe bruggen te bouwen tussen enerzijds het internationaal beleid van de gemeente en anderzijds hun minderhedenbeleid.¹¹⁶ Het verschil in grootte tussen de twee gemeenten verklaart enkele verschillen tussen het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern; het aantal totale inwoners en inwoners met een migratieachtergrond bepaalde voor een groot deel de capaciteiten die een gemeente bevatte en bepaalde daarmee mede de aard van het integratiebeleid. Deze capaciteiten verklaren ook waarom de gemeenten de local turn anders invulden; Rotterdam had als grote gemeente de mogelijkheid om haar eigen koers te varen, terwijl Vleuten-De Meern als kleinere gemeente afhankelijk was van de grotere gemeente Utrecht.

¹¹⁵ Schrover, 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing', 347.

¹¹⁶ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 721, 'Advies inzake multiculturele samenleving in internationaal perspectief' (oktober 2000), 3-4.

HOOFDSTUK 4: CULTUURVERSCHILLEN

WELKE ROL SPEELDEN IDEEËN OVER (UITINGEN VAN) CULTUURVERSCHILLEN IN HET INTEGRATIEBELEID VAN ROTTERDAM EN VLEUTEN-DE MEERN?

4.1 CATEGORISATIE

Gemeenten zijn met hun integratiebeleid verantwoordelijk voor de inburgering van een nieuwkomer en vergaren daarmee de nodige macht. Deze macht bepaalt mede hoe een inburgeraar benaderd en behandeld wordt, en wat de algemene indruk van de persoon in kwestie is. Dit gebeurt door middel van categorisatie; het indelen van iets of iemand op basis van bepaalde kenmerken. In het geval van inburgering wordt op basis van de integratiebeoordeling bepaald of een nieuwkomer voldoet aan de in Nederland geldende eisen. Dit bevatte ideeën over het gewenste taalniveau (in Nederland zou Nederlands met elkaar moeten worden gesproken), geloofsovertuigingen (die zouden moeten worden aangepast aan wat in Nederland gangbaar is), cultuuruitingen (nieuwkomers moesten op de hoogte zijn van Nederlandse cultuurelementen, zoals nationale feestdagen) en normen en waarden (hoe gaat men in Nederland met elkaar om, maar bijvoorbeeld ook begrijpen dat man en vrouw in Nederland als gelijkwaardig worden gezien).

De categorisatie van nieuwkomers in de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern gebeurde op verschillende manieren. Een daarvan was het feit dat de gemeenten – in sommige periodes ondersteund door de nationale overheid - bepaalden wie inburgeringsplichtig waren en aan welke eisen inburgeraars moesten voldoen. Zo lag de volgorde van prioriteit van de gemeente Rotterdam als volgt: nieuwkomers, leerplichtige nieuwkomers, oudkomers en het gedragskapitaal van oud- en nieuwkomers. Er werd dus onderscheid gemaakt.¹¹⁷ De uitgangspunten van gemeentelijk integratiebeleid tonen dat de gemeenten richtlijnen hadden voor een – in hun ogen – succesvolle inburgering. Nieuwkomers werden daarmee gedwongen om aan deze eisen te voldoen en actie te ondernemen om ‘succesvol’ in te burgeren in de

¹¹⁷ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 674, ‘Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap’, 27.

Rotterdamse of Vleutense samenleving. Nieuwkomers moesten in een specifieke vorm inburgeren, waardoor er gelimiteerde ruimte was voor eigen inbreng.

Ook het taalgebruik in integratiebeleidstukken zorgde ervoor dat inburgeraars in categorieën werden ondergebracht. Het gebruik van termen als “migranten”, “asielzoekers” en “allochtonen” zegt iets over zowel de achtergrond van de inburgeraar, als de manier waarop de gemeente de inburgeraar ziet. Over de achtergrond van de nieuwkomers poogden de gemeenten zo neutraal mogelijk te zijn, maar hierin schemert wel degelijk een visie door. Bij een “allochtoon” – persoon waarvan minimaal een van de ouders in het buitenland is geboren - werd in de praktijk bijvoorbeeld gesuggereerd dat deze persoon afwijkende en zelfs ongewenste ideeën over cultuur, geloof, en normen en waarden zou hebben.¹¹⁸

De begrippen hebben daarmee geen neutrale lading en bevatten de aanname dat de culturen en belevingswerelden van nieuwkomer en ‘autochtone’ Nederlander moeilijk verenigbaar zijn. Mogelijk hebben gemeenten de keuze voor specifieke termen bewust gemaakt, om op die manier hun integratiebeleid kracht bij te zetten en daadkrachtig te laten overkomen. Onderzoekers Brouwer, van der Woude en van der Leun wijzen erop dat de media ook een bepalende rol hebben in het portretteren van migranten, waardoor de relatie tussen overheid, media en publieke opinie complex en genuanceerd wordt. In hun onderzoek bleek namelijk dat er in de media regelmatig generaliserend over migranten wordt gesproken, bijvoorbeeld door numerieke termen te gebruiken als “duizenden migranten”, “een stroom” en “groepen illegalen”.¹¹⁹ Daardoor wordt het publiek met een bepaalde mening gevoerd, namelijk dat Nederland wordt ‘overspoeld’ door nieuwkomers, en zou de (lokale) overheid hier - bewust of onbewust - gebruik van kunnen maken bij hun beleid en uitvoering.

Een andere manier van categoriseren gebeurde door middel van de indeling die de gemeenten van nieuwkomers maakten op basis van nationaliteit, etniciteit of geografie, en de definitie van de soort nieuwkomer. Hiermee werden nieuwkomers in een bepaalde groep

¹¹⁸ CBS, ‘Wat verstaat het CBS onder een allochtoon?’, <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-verstaat-het-cbs-onder-een-allochtoon-> (30 mei 2024).

¹¹⁹ J. Brouwer, M. A. H. van der Woude & J. P. van der Leun, ‘Framing Migration and the Process of Crimmigration: A Systematic Analysis of the Media Representation of Unauthorised Immigrants in the Netherlands’, *European Journal of Criminology* 14 (2017) 1, 100-119, aldaar 108-110.

ingedeeld, waar in sommige gevallen de nodige stereotyperingen bij hoorden. Zo werd er bij Surinamers van uitgegaan dat zij de Nederlandse taal al deels machtig waren, kwam de cultuur van westerse nieuwkomers al overeen met de Nederlandse en werd er bij niet-westerse nieuwkomers geconcludeerd dat de inburgering intensiever zou worden door de verschillen in cultuur en religie.¹²⁰ Het gevolg hiervan was dat de ene inburgeraar op een strengere manier werd benaderd dan de ander en zij te maken kregen met vooroordelen. Zo zouden nieuwkomers de Nederlandse taal waarschijnlijk nog niet machtig zijn en werd de voorlichting in de 'eigen' taal gedaan. Hierbij werden nieuwkomers voorgelicht in hun moedertaal. Deze aanpak gebruikte de gemeente Rotterdam in de periode vóór 1991 om praktische kennis over te dragen aan nieuwkomers en daarnaast de Nederlandse cultuur en elkaars achtergronden te belichten.¹²¹

Hoewel de gemeente pretendeerde dat haar intentie bij deze aanpak zuiver was, plaatste het nieuwkomers in een bepaalde hoek. Het kon namelijk suggereren dat nieuwkomers geen Nederlands konden, of dit niet hadden willen leren. Dit is gezien de achtergrond van de nieuwkomer en het feit dat de nieuwkomer zich in een nieuw land vestigde niet een onlogische gedachte, maar het betekende wel dat nieuwkomers werden ingeschat en ingedeeld op basis van het collectief en moeilijk het tegendeel konden bewijzen. Daarnaast schuilt er een beoordeling achter; de gemeente bepaalde wanneer het Nederlands niveau voldoende was om de voorlichting in het Nederlands te ontvangen en wanneer het effectiever was om dat in de 'eigen' taal te doen. De geschiedenis van het Nederlandse integratiebeleid laat volgens Schrover zien dat categorisering niet alleen invloed heeft op hoe mensen zichzelf definiëren of worden gedefinieerd door anderen, maar ook leidt tot bevrozing van ideeën over de cultuur van immigranten en die van de samenleving als geheel.¹²² Dit punt maakt duidelijk dat het concept van categoriseren nadelige gevolgen kan hebben voor de inburgering van

¹²⁰ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 649, 'Communiceren met de nieuwe Rotterdammers: gemeentelijke voorlichting facetbeleid migranten', 4-5.

¹²¹ Ibidem, 6.

¹²² Schrover, 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing', 329.

nieuwkomers. Daarnaast maakt Richardson duidelijk dat deze maatregelen verborgen instrumenten zijn om de immigratie en integratie te controleren.¹²³

4.2 DISCRIMINATIE

Een van de manieren waarop cultuurverschillen zichtbaar werden in lokaal integratiebeleid, was discriminatie. Ook in de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern kwam dit fenomeen voor. Om dit te illustreren worden hieronder van beide gemeenten situaties beschreven waarin discriminatie of gevoelens hiervan aan bod komen.

Bij de gemeente Vleuten-De Meern werd halverwege de jaren tachtig een aanspreekpunt opgezet, waarbij nieuwkomers hun beklag konden doen als zij zich discriminerend bejegend voelden. Dit was het 'Steunpunt Anti-Rassendiscriminatie'. In 1993 kwam daar de volgende klacht binnen over vrijwilligers van Stichting Vluchtelingenwerk die betrokken waren bij de beslissing over de verblijfsvergunning van enkele migranten:

Ze hebben het idee dat ze als "3^e wereld mensen" worden gezien. [...] Bovengenoemde personen zijn allen Irakezen, ze vinden dat de discriminatie die in hun vaderland plaatsvond, door de vrijwilligers wordt voortgezet, daar er in contact met derden altijd wordt gezegd "dit is een moslim irakees", "dit is een christen irakees", terwijl dit voor hen niet uitmaakt en zij het niet ter zake doende vinden.

124

In deze casus wordt duidelijk dat de gemeente geneigd was in hokjes te denken. Er werd onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers op basis van religie, waarbij de christelijke religie hoogstwaarschijnlijk als passender bij Nederland werd ervaren dan de islamitische.

¹²³ H. Richardson, 'Dutch Civic Integration: Devised to Ensure the Effective Functioning of the Welfare State or an Exclusionary Method of Immigration Control', *Bristol Law Review* (2018) 107-136, aldaar 107.

¹²⁴ HUA, GVDM/V, inv. nr. 4916, Stukken betreffende de Stichting Vluchtelingenwerk (o.a. samenwerkingsovereenkomst) (1991-1997).

Vervolgens kwam in 1993 “asielzoeker” de heer Talia namens zijn begeleider met een klacht. Talia werd er door zijn contactpersoon vanuit de gemeente van ‘beschuldigd’ dat hij niet aan de inspanningsverlichting voldeed en onder andere de taallessen niet voldoende volgde. Een deel van de klacht luidde als volgt:

Onze client voelt zich door het gedrag van mevr. Vette beledigd en gediscrimineerd. Ook voelt dhr. Talia zich niet serieus genomen door deze gang van zaken. Hij heeft de indruk van het kastje naar de muur te worden gestuurd.

125

Uit beide bronnen blijkt wederzijds onbegrip. Volgens de betrokken “asielzoekers” werd er veel nadruk gelegd op hun religie, terwijl dat volgens hen geen grote rol speelde. Hieruit kan worden opgemaakt dat beide partijen een bepaald idee over de ander hadden en een zekere verwachting hadden van elkaar, die niet overeen kwam. Hierbij voelde de “asielzoekers” zich in een ‘frame’ geplaatst en daarmee discriminerend bejegend.

In de gemeente Rotterdam werd ook duidelijk dat cultuurverschillen een obstakel konden vormen voor de inburgering van nieuwkomers. De gemeente merkte dat het eerder genoemde wederzijds onbegrip ook in hun gemeente een rol speelde en ervoor zorgde dat vrijwilligers, gemeentemedewerkers en Rotterdamse inwoners, nieuwkomers met een vooroordeel benaderden, waardoor nieuwkomers zich gediscrimineerd voelden en dit hun inburgeringsproces liet stagneren. De adviescommissie ‘Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad’ (RADAR) zei in een onderzoek in 1999 dat het aantal zaken dat de ‘Commissie Gelijke Behandeling’ behandelde was gestegen van 70 naar 211 en dat de Rotterdamse samenleving en politiek onder aanvoering van Leefbaar Rotterdam steeds rechts-georiënteerder werden.¹²⁶ Hieruit blijkt een tweesplitsing in de Rotterdamse samenleving: enerzijds het groeiende aantal inwoners met een migratieachtergrond en anderzijds de ‘autochtone’ Rotterdamse bevolking die moeite had met de zichtbare cultuurverschillen. Mogelijk vonden de Rotterdamse

¹²⁵ Ibidem, inv. nr. 4909, ‘Algemeen, invoering regeling, bestuursovereenkomsten en diversen’ (1987-1999).

¹²⁶ SAR, ARP, inv. nr. 2001216, ‘Kansen garanderen: de gemeentelijke uitdaging voor het integratiebeleid’ (1999), 4.

‘autochtonen’ dat nieuwkomers meer zouden moeten meegaan in de typische Rotterdamse ‘Niet lullen maar poetsen’-mentaliteit.

Daarnaast blijkt religie een punt van onbegrip te zijn, waarbij specifiek op het islamitische geloof gedoeld werd. Nederland is namelijk zelf een land met het christelijk geloof en was minder bekend met de geloofsuitingen van de Islam. Nederland had door haar overheersing op Indonesië wel ervaring met het islamitische geloof, maar de Islam binnen de Nederlandse samenleving en op Nederlandse bodem was nieuw.¹²⁷ De gemeente Rotterdam maakte zich zorgen over de reactie van haar samenleving op bijvoorbeeld gesluierde vrouwen en mogelijke onderdrukking die hierbij kwam kijken.¹²⁸ Over het aspect religie bestond ook in de gemeenteraad onrust en onenigheid. Wethouder Marco Pastors kreeg een motie van wantrouwen na zich meermaals negatief te hebben uitgelaten over de islam, bijvoorbeeld door te zeggen: “Er zijn islamieten die hun geloof misbruiken om criminele daden goed te praten.”¹²⁹ Deze visie van Leefbaar Rotterdam zorgde voor een niet duurzaam integratiebeleid. De focus lag sterk op religie en etniciteit, terwijl er geen rekening werd gehouden met het feit dat bijna de helft van de Rotterdammers een migratieachtergrond had en zich dus mogelijk benadeeld voelde.

In het integratiebeleid dat Rotterdam hanteerde kwam de angst over cultuurverschillen terug en uitte zich in een strenge aanpak. Zo had de gemeente de visie dat onderwijs een sleutelrol speelde in het ontwikkelen van interculturele interacties en legde daarbij een grote verantwoordelijkheid bij “allochtone” jongeren. De gedachte was dat naarmate “allochtone” jongeren langer en hoger onderwijs zouden volgen, zij minder belang zouden hechten aan het behoud van de Turkse of Marokkaanse minderheidscultuur, zij meer gericht zouden zijn op autonomie, minder conformistisch zouden zijn en zich lossers zouden opstellen tegenover traditionele familiewaarden.¹³⁰

¹²⁷ P. van der Veer, ‘Nederland en de Islam’, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 28 (2001) 4, 513-524, aldaar 513.

¹²⁸ SAR, BD/SEZ, inv.nr. 721, ‘Adviesbrief moskeebeleid’ (8 maart 2004), 3.

¹²⁹ Ibidem, CBB, inv. nr. 4016, ‘Stad Opstellen, een politiek portret’, 38:34-38:40.

¹³⁰ Ibidem, BD/SEZ, inv.nr. 721, ‘Rotterdam (ont)sluiert: over moslimjongeren en identiteit’ (maart 2001), 4.

Hiermee baseerde de gemeente zich erg op waarden die ten grondslag liggen aan een westerse, humanistische samenleving die gebaseerd is op individualisme en liberalisme. Vanuit deze gedachte verwachtte de gemeente aanpassingen van nieuwkomers aan de Nederlandse cultuur. Volgens Schrover's theorie kan deze aanpak echter juist leiden tot 'cultural freezing': "de handhaving van essentialistische ideeën over zowel de cultuur van migranten als de Nederlandse cultuur."¹³¹ Dit betekent dat wanneer culturen als statisch worden gezien, integratie of aanpassing onmogelijk is en pogingen daartoe onvermijdelijk zullen mislukken. Uitgaande van deze theorie kan worden gesteld dat de aanpak van integratie – waarbij de 'nieuwe' en 'oude' cultuur naast elkaar kunnen bestaan en er wederzijdse interesse is – beter werkt dan de gepoogde methode van assimilatie, waarbij de dominante cultuur wordt opgedrongen.

Philomena Essed beschrijft in haar boek *Alledaags Racisme* dat de term 'racisme' vaak vermijd werd in discussies: "Scholen spraken er niet over. Studenten werd soms expliciet afgeraden zich op het gebied van antiracisme te begeven. De veronderstelling dat het gepraat over racisme overdreven zou zijn leidde ertoe dat er een generatie opgroeide met nauwelijks of geen notie van (internationaal) racismeonderzoek."¹³² Ondanks de instanties die gemeenten opzetten om discriminatie incidenten te melden, geeft deze quote van Essed aan wat de algemene tendens rondom nieuwkomers was; het was niet een onderwerp waar expliciet en openlijk over gepraat werd. Dit heeft er mede voor gezorgd dat cultuurverschillen van invloed zijn geweest op gemeentelijk integratiebeleid; een gebrek aan begrip lag verandering in de weg. Concrete aanpassingen lagen bij de gemeenten, maar veranderingen bleken lastig te bewerkstelligen.

¹³¹ Schrover, 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing', 330.

¹³² P. Essed, *Alledaags racisme* (Amsterdam [1984] 2017) 8.

4.3 DEELCONCLUSIE

De Nederlandse integratiebeoordeling maakt deel uit van een strategie om culturele integratie te verbeteren door sociale cohesie te bevorderen. Deze strategie veronderstelt echter impliciet dat culturele heterogeniteit een inherente bedreiging vormt voor sociale cohesie, terwijl het deze juist positief kan beïnvloeden. Zoals Richardson stelt, kan culturele heterogeniteit burgers socialiseren om meer begrip te hebben voor anderen.¹³³ Er zit echter een grote stap tussen het informeren van nieuwkomers over de Nederlandse cultuur en het op hun beurt bevorderen ervan. Culturele integratie kan niet worden bereikt door simpelweg te leren over de manier van leven in de gastsamenleving, maar is een sociaal ingebed proces.¹³⁴ De uitsluitende aard van de Nederlandse manier van integratiebeoordeling wordt duidelijk in deze redenering, omdat de eisen van de gemeenten ervan uitgaan dat nieuwkomers vooral goed kunnen integreren als ze zich aanpassen aan de gangbare en dominante Nederlandse cultuur.

De benadering die de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern hebben gekozen, versterkten deze strategie en brachten ze in de praktijk. De definitie van soorten migranten en hun cultuur, de associaties die daarmee gemaakt werden en de benadering die de gemeenten daarmee kozen, hebben invloed gehad op de uitwerking van gemeentelijk integratiebeleid. Vooral het aspect 'religie' riep vragen en achterdocht op bij beide gemeenten, in sommige gevallen zelfs gevolgd door discriminatie. Door te focussen op de Nederlandse cultuur, werd de cultuur van de minderheid naar de achtergrond verschoven en werden nieuwkomers geduwd naar een vooraf bepaalde vorm van inburgering, waarin Nederlandse normen, waarden en gewoonten centraal stonden. Dit kan leiden tot 'cultural freezing' en getuigt van een combinatie van onwetendheid, onkunde en onwil vanuit de gemeenten. Hieruit blijkt dat het denken over cultuurverschillen, vanuit de maatschappij en (lokale) politiek, het integratiebeleid van de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern mede hebben bepaald.

¹³³ Richardson, 'Dutch Civic Integration', 110-115.

¹³⁴ H. Esser, 'What substance is there to the term 'leitkultur'?', in: R. Cuperus, K.A. Duffek, & J. Kandel (red.), *The challenge of diversity: European social democracy facing migration, integration and multiculturalism* (Innsbruck 2003) 47-58, aldaar 52-54.

CONCLUSIE

In deze scriptie is het integratiebeleid van de gemeenten Rotterdam en Vleuten-De Meern in de periode 1983-2006 geanalyseerd en zijn deze met elkaar vergeleken, met als doel het onderzoeken hoe de verschillen in integratiebeleid te verklaren zijn. Uit de analyse blijkt dat er meer verschillen dan overeenkomsten zijn tussen het integratiebeleid van Rotterdam en Vleuten-De Meern. Zo hadden beide gemeenten te maken met discriminatie gevallen, maar bleek er verschil te zitten in hoe de gemeenten dit oplosten, wat werd veroorzaakt door de grootte van de gemeente en daarmee haar capaciteit. De gemeenten hebben hun beleid omtrent inburgering dus grotendeels anders aangepakt.

Vleuten-De Meern werd vanaf 2001 ondergebracht bij de gemeente Utrecht. In navolging van Utrecht heeft Vleuten-De Meern daarom nationaal integratiebeleid gevolgd. Dit heeft gezorgd voor duidelijkheid voor de inburgeringsplichtigen; er was geen verschil tussen beleid dat nationaal en aan het begin van hun komst in Nederland verkondigd werd en hoe dat er lokaal in de praktijk uit zag. Een nadeel hierbij was wel dat nationaal beleid relatief snel wijzigde, waardoor nieuwkomers alsnog moesten wennen aan nieuwe inburgeringseisen, maar hier hielp het dat Vleuten-De Meern dit mededeelde aan de nieuwkomers.

Door de kleine grootte van de gemeente Vleuten-De Meern was het eenvoudiger om dingen intern te regelen, bijvoorbeeld klachten over discriminatie. Het was voor de gemeente ook mogelijk om snel actie te ondernemen. Zo was er vanaf halverwege jaren tachtig al een steunpunt voor discriminatieklachten en -incidenten. Tegelijkertijd plukte de gemeente ook de vruchten van het feit dat het nationaal beleid volgde. Vleuten-De Meern had daarmee een goede en stabiele verhouding tussen enerzijds het leunen op de capaciteiten van de grotere gemeente Utrecht en het volgen van nationaal beleid, en anderzijds het kleinschalige van de gemeente Vleuten-De Meern zelf, waardoor incidenten en valkuilen snel werden opgemerkt.

Bovendien had de gemeente Vleuten-De Meern minder last van politieke veranderingen dan Rotterdam. Leefbaar Rotterdam had in de gemeente Rotterdam een bepalende rol in het bedenken en uitvoeren van integratiebeleid, wat door hun duidelijke mening ten opzichte van nieuwkomers en de islam tot verdeeldheid in zowel de samenleving als de politiek leidde. Doordat Vleuten-De Meern meevoer op nationaal beleid, was het Vleutense integratiebeleid

niet afhankelijk van welke partijen er lokaal aan de macht waren. Er was daardoor minder politieke onrust, wat invloed zou kunnen hebben op beleid en waardoor de inburgeringseisen stabiel en overzichtelijker waren voor de inburgeraar.

Daarnaast sloeg Vleuten de Meern een neutralere en soms zelfs positievere toon aan dan Rotterdam. Rotterdam liet zich zowel in beleid als in gemeentelijke debatten meermaals negatief uit over nieuwkomers. In het actieprogramma *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans* werd bijvoorbeeld gezegd dat “kansarmen” geen toegang meer zouden krijgen tot de gemeente. Dat is op zichzelf al een harde boodschap, maar door het taalgebruik werd dit nog meer versterkt. Daarnaast zou de oplossing niet moeten liggen in het weren van in hun ogen “kansarmen”. Daar zou namelijk weerstand van kunnen komen van de groep inburgeraars en/of andere gemeenten worden met het ‘probleem’ opgezadeld. Vleuten-De Meern heeft meer gedaan om nieuwkomers te begeleiden naar een vruchtbaar en duurzaam leven in de gemeente, terwijl Rotterdam meer gepoogd heeft het probleem te omzeilen en te verplaatsen, in plaats van ermee aan de slag te gaan.

De *local turn* heeft hier laten zien dat gemeenten de vrijheid kregen om hun inburgeringsbeleid deels zelf in te vullen, maar ook dat dat een lastige opgave was. Een belangrijke les die hieruit te leren valt is dat het moeilijk is om beleid te ontwerpen dat zich toespitst op verschillende doelgroepen. Dit is vanwege de hoeveelheid groepen in de Nederlandse samenleving, maar ook omdat integratie nooit af of voorbij is. Er bieden zich telkens nieuwe groepen aan of er worden nieuwe eisen gesteld aan nieuwkomers. Er is daarom veel te zeggen voor beleid dat ervan uitgaat dat de wederkerigheid tussen rechten en plichten meer aanknopingspunten biedt voor integratie dan verwachtingen over volledige en vaststaande inburgering. Voor integratiebeleid betekent dit minder categoriseren, maar wel duidelijk maken voor wie de inburgeringsplicht geldt. De (onbewuste) keuze tussen instrumenteel en symbolisch beleid speelt hierbij ook een rol en zal mede bepalen hoe betrokkenen het integratiebeleid ervaren.

Concluderend kan worden gesteld dat het uitmaakt waar een nieuwkomer inburgert. In een grote gemeente als Rotterdam zal een nieuwkomer op een andere manier worden behandeld en tegen andere dingen aanlopen dan een nieuwkomer in een kleine gemeente als Vleuten-De Meern. De gemeente Rotterdam is bijvoorbeeld een grote gemeente, waardoor er

minder ruimte is voor persoonlijke benadering, maar wel veel capaciteiten om structurele problemen als discriminatie aan te pakken. Bij een kleinere gemeente als Vleuten-De Meern zal er meer aandacht zijn voor het individu, maar is de kans groot dat een dergelijke gemeente gelinkt is aan een grotere gemeente en daardoor zelf minder zeggenschap heeft. Deze bevinding is belangrijk om bijvoorbeeld bij de spreidingswet rekening mee te houden. Wanneer deze wet in de toekomst wellicht weer doorgang zal vinden, is het goed om te bedenken dat de toegewezen woonplek hoogstwaarschijnlijk invloed zal hebben op het inburgeringsproces.

Het hoofdconcept van deze scriptie *inburgeringsbeoordeling* heeft duidelijk gemaakt dat de manier van het controleren van de mate van inburgering sterk kan verschillen en dat deze beoordeling bepalend kan zijn voor het inburgeringsproces van een nieuwkomer. De verschillen ontstonden doordat gemeenten zelf hun uitvoering van het beleid bepaalden. Deze keuze werd gemaakt aan de hand van de omvang en samenstelling van de groep migranten, de concentratie van migranten in wijken, de samenstelling van de gemeenteraad, hoe rijk de gemeente is en daarmee de capaciteiten van de gemeente, en individuele f(actoren). Centraal staan de Nederlandse taal, waarden en normen, en cultuuruitingen, maar de manier waarop dit gecommuniceerd wordt naar nieuwkomers is van belang. De communicatie en toon vanuit de gemeente naar de inburgeraar kan mede bepalen hoe succesvol het inburgeringsproces zal zijn. Een belangrijke les voor toekomstig inburgeringsbeleid is daarom het duidelijk maken van de inburgeringseisen, maar tegelijkertijd ook nieuwsgierig zijn naar wat nieuwkomers te brengen hebben. Door de juiste toon zou dit tot prettig samenleven in Nederland kunnen leiden.

BRONNENLIJST

Het Utrechts archief

Archief Gemeentebestuur van Vleuten-De Meern (1103-4)

Inv. nr. 4908, 'Besprekingen met vrijwilligersorganisaties en diversen' (1987-1991).

Inv. nr. 4908, 'Opvang asielzoekers' (1987).

Inv. nr. 4909, 'Algemeen, invoering regeling, bestuursovereenkomsten en diversen' (1987-1999).

Inv. nr. 4915, 'Plan van aanpak Minderhedenbeleid' (8 oktober 1996).

Inv. nr. 4915, 'Minderhedenbeleid in Vleuten-De Meern' (juli 1997).

Inv. nr. 4916, 'Stukken betreffende de Stichting Vluchtelingenwerk (o.a. samenwerkingsovereenkomst)' (1991-1997).

Inv. nr. 4917, 'Start van inburgering per 1 januari 1996' (3 november 1995).

Inv. nr. 4918, 'Evaluatie inburgering nieuwkomers' (1998).

Inv. nr. 4918, 'Inburgering van nieuwkomers - kwartaalcijfers' (1996).

Inv. nr. 4918, 'Wet inburgering nieuwkomers' (21 september 1999).

Stadsarchief Rotterdam

Archief Collecties Bewegend Beeld THA (BB-5466)

Inv. nr. 4016, 'Stad Opstelten, een politiek portret', (9 december 2008).

Archief van de Bestuursdienst, directie Sociaal Economische Zaken (1802)

Inv.nr. 649, 'Communiceren met de Nieuwe Rotterdammers: gemeentelijke voorlichting facetbeleid migranten' (juli 1992).

Inv.nr. 674, 'Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans' (2004).

Inv.nr. 674, 'Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap' (november 2002).

Inv.nr. 674, 'Samen leven in Rotterdam: Presentatie Deltaplan Inburgering' (22 november 2002).

Inv.nr. 721, 'Adviesbrief moskeebeleid' (8 maart 2004).

Inv.nr. 721, 'Advies inzake multiculturele samenleving in internationaal perspectief' (oktober 2000).

Inv.nr. 721, 'Adviezen van en aan de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS) en de Rotterdamse Anti Discriminatie Actie Raad (RADAR) over de kabinetsnota "Kansen krijgen, kansen pakken" en het Integratiebeleid 1999-2002 en de betekenis hiervan voor Rotterdammers' (1999-2004).

Inv.nr. 721, 'Rotterdam (ont)sluiert: over moslimjongeren en identiteit' (maart 2001).

Inv.nr. 721, 'SAMS advies coalitieprogramma 2002-2006' (2002).

Archief van de Bestuursdienst, Projectbureau Geïntegreerd Veiligheidsbeleid (1822)

Inv.nr. 144, 'Beleid criminaliteit: jongeren uit etnische minderheden' (25 augustus 2000).

Archief Rotterdamse Publicaties (3001)

Inv. nr. 2001216, 'Kansen garanderen: de gemeentelijke uitdaging voor het integratiebeleid' (1999).

Geraadpleegde websites

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Bevolking; geslacht, migratieachtergrond, vierc.postcode, 1 jan; 1998-2023' (versie 13 november 2023),
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83503NED/barh?ts=172381363745>
1 (geraadpleegd op 13 juni 2024).

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Persoon met een migratieachtergrond',
<https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/persoon-met-een-migratieachtergrond->

Gemeente Den Haag, *Hoofdlijnen Haags integratiebeleid* (Den Haag 2004).

Nationaal Archief Den Haag, Archief Commissariaat van Ambonezenzorg (CAZ) (2.27.148),

inv.nr. 7699, 'Samenvatting van de antwoorden op de vragen omtrent enkele aspecten van de sociale en maatschappelijke omstandigheden van de Ambonezen in Nederland' (1966).

Regioplan, *Verscheidenheid in integratie: evaluatie van de effectiviteit van de WIN*

(Amsterdam 2002).

Regioplan, *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende eindrapportage* (Amsterdam 2019).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Herziening van het inburgeringsstelsel* (Den Haag 2003).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Onderzoek integratiebeleid* (Den Haag 2004).

LITERATUURLIJST

Boeken, hoofdstukken in bundels en artikelen

Ahouga, Y., 'The Local Turn in Migration Management: the IOM and the Engagement of Local Authorities', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (2018) 9, 1523–1540.

Atkinson, C. L., 'Public policy and instrumentalism', in: A. Farazmand (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (New York 2019) 1–5.

Baizán, P. & A. González-Ferrer, 'What Drives Senegalese Migration to Europe? The Role of Economic Restructuring, Labor Demand, and the Multiplier Effects of Networks', *Demographic Research* 35 (2016) 13, 339-380.

Bierbach, J., 'Een Stok in het Duister: Boetes voor Niet-tijdige Inburgering en Rechtszekerheid', *Crimmigraat & Recht* 3 (2019) 2, 71-87.

Bhageloe-Datadin, R., 'De Huidige Crisis Vergeleken Met Die in de Jaren 80', *De Nederlandse Economie* (2012), 227-247.

Bouras, N., *Het land van herkomst: perspectieven op verbondenheid met Marokko 1960-2010* (Hilversum 2012).

Brouwer, J., M. A. H. van der Woude & J. P. van der Leun, 'Framing Migration and the Process of Crimmigration: A Systematic Analysis of the Media Representation of Unauthorised Immigrants in the Netherlands', *European Journal of Criminology* 14 (2017) 1, 100-119.

Dawson, R. E., & Edelman, M., 'The Symbolic Uses of Politics', *Midwest Journal of Political Science*, 9 (1965) 2, 194-196.

De Coninck, D., 'Migrant Categorizations and European Public Opinion: Diverging Attitudes Towards Immigrants and Refugees', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 46 (2020) 9, 1667–1686.

Essed, P., *Alledaags racisme* (Amsterdam [1984] 2017).

Esser, H., 'What substance is there to the term 'leitkultur'?', in: R. Cuperus, K.A. Duffek, & J. Kandel (red.), *The challenge of diversity: European social democracy facing migration, integration and multiculturalism* (Innsbruck 2003) 47-58.

Fermin, A. M. E., *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995* (Amsterdam 1997).

Fotaki, M., 'Why Do Public Policies Fail So Often?: Exploring Health Policy-making as an Imaginary and Symbolic Construction', *Organization* 17 (2010) 6, 703–720.

Jennissen, R.P.W., 'De Instroom van Buitenlandse Arbeiders en Migratiegeschiedenis van Nederland na 1945', *Justitiële Verkenningen* 39 (2013) 6, 9-31.

Koopmans, R., 'Trade-offs Between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-national Perspective', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36 (2010), 1-26.

Laarman, C., *Oude onbekenden: het politieke en publieke debat over postkoloniale migranten, 1945-2005* (Hilversum 2013).

- Lems, M., & S. Suvarierol., 'De Inhoud van 'Burgerschap' in de Inburgeringscursus en Burgerschapsonderwijs', *Beleid & maatschappij* 39 (2012) 3, 280-296.
- Lourie, M., 'Symbolic Policy and the Educational Myth of Biculturalism', *Knowledge Cultures* 3 (2015) 5, 49-60.
- Marion, N. E. & W. M. Oliver, 'Symbolic Politics, Criminal Justice Policy and Third Political Party Platforms', *Criminal Justice Policy Review* 21 (2010) 4, 476-499.
- Obdeijn, H. & M. Schrover, *Komen en gaan: immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008).
- Oostindie, G., *Postkoloniaal Nederland: vijftenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen* (Amsterdam 2010).
- Permoser, J. M., 'Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria', *European Journal of Migration and Law* 14 (2012) 2, 173-198.
- Portes, A. & M. Zhou, 'The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 530 (1993) 1, 74-96.
- Portes, A. & R.G. Rumbaut, *Legacies: The story of the immigrant second generation* (Berkeley 2001).
- Richardson, H., 'Dutch Civic Integration: Devised to Ensure the Effective Functioning of the Welfare State or an Exclusionary Method of Immigration Control', *Bristol Law Review* (2018) 107-136.
- Schinkel, W., *De gedroomde samenleving* (Utrecht 2008).
- Scholten, P., *Framing immigrant integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective* (Amsterdam 2011).
- Schrover, M., 'Pillarization, Multiculturalism and Cultural Freezing, Dutch Migration History and the Enforcement of Essentialist Ideas', *BMGN* 125 (2010) 2/3, 329-354.
- Schrover, M., 'Rats, Rooms and Riots: Housing Immigrants in the Dutch Town Utrecht 1945-1970', *Journal of Migration History* 7 (2021) 3, 244-271.

Schulte Nordholt, H. G. C., 'Onafhankelijkheid of moderniteit', in: M. Bloemraad en R. Raben (red.), *Het koloniale beschavingsoffensief; Wegen naar het nieuwe Indië* (Leiden 2009) 105-120.

Stolz, B. A., 'Interpreting the U.S. Human Trafficking Debate Through the Lens of Symbolic Politics', *Law and Policy*, 29 (2007), 311-338.

Van den Broek, B., *De Worsteling om de toekomst van Suriname: de betekenis van de demografische factor, toegelicht aan de hand van Nederlandse opiniebladen in de periode 1954-2000* (Amsterdam 2002).

Van der Meulen, M., *Vroom in de Vinex: kerk en civil society in Leidsche Rijn* (Maastricht 2006).

Van der Veer, P., 'Nederland en de Islam', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 28 (2001) 4, 513-524.

Van Huis, I. & A. de Regt, 'Tussen Dwang en Dialoog: Maatschappijoriëntatie in Inburgeringscursussen', *Sociologie* 1 (2005) 4, 382-406.

Van Ostaaijen, J. & P. Tops, 'De Erfenis van Vier Jaar Leefbaar Rotterdam', *Justitiële Verkenningen* 33 (2007) 2, 21-30.

Geraadpleegde websites

Canon van Nederland, 'De gastarbeiders: nieuwe Nederlanders', <https://www.canonvannederland.nl/nl/gastarbeiders> (geraadpleegd op 23 april 2024).

Entzinger, H. 'De grillige geschiedenis van bijna een kwart eeuw inburgeringsbeleid' (versie 5 februari 2022), <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/essay/de-grillige-geschiedenis-van-bijna-een-kwart-eeuw-inburgeringsbeleid/#:~:text=De%20in%202006%20ingevoerde%20Wet,van%20de%20Nederlandse%20samenleving%20beschikken.> (geraadpleegd op 17 oktober 2023).

Erasmus Universiteit Rotterdam, 'Prof. dr. (Han) HB Entzinger', <https://www.eur.nl/en/people/han-entzinger> (geraadpleegd op 22 juli 2024).

Gemeente Utrecht, 'Historie Vleuten-De Meern in het kort',

<https://omgevingsvisie.utrecht.nl/gebiedsbeleid/gebiedsbeleid-wijk-vleuten-de-meern/omgevingsvisie-deelgebied-vleuten-de-meern/historie-vleuten-de-meern-in-het-kort/#:~:text=De%20Meern%20began%20als%20landbouwgebied,Meerndijk%20en%20de%20Leidsche%20Rijn.> (geraadpleegd op 8 mei 2024).

Ghorashi, H., 'Met de beste bedoelingen sluiten we migranten uit' (versie 7 november 2018), <https://www.socialevraagstukken.nl/met-de-beste-bedoelingen-sluiten-we-migranten-uit/> (geraadpleegd op 9 augustus 2024).

Parlement.com, 'Drs. M. C. F. (Rita) Verdonk',

https://www.parlement.com/id/vggf1fmjymy3/m_c_f_rita_verdonk (geraadpleegd op 24 april 2024).

Parlement.com, 'Kabinet Kok I (1994-1998),

https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvuu/kabinet_kok_i_1994_1998 (geraadpleegd op 3 mei 2024).

Parlement.com, 'Kabinetten 1945-heden',

https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x03/kabinetten_1945_heden (geraadpleegd op 3 mei 2024).

Trouw, 'Leefbaar Rotterdam wil De Faria geen trap na geven' (versie 15 januari 2004), <https://www.trouw.nl/voorpagina/leefbaar-rotterdam-wil-de-faria-geen-trap-na-geven~b8b2b427/> (geraadpleegd op 12 augustus 2024).

Van Dale, 'Betekenis deltaplan',

<https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/deltaplan> (geraadpleegd op 23 mei 2024).