

In de jaren zeventig hadden we nog 'gastarbeiders'. Allochtonen waren mannen die na gedane zaken weer zouden terugkeren naar hun land van herkomst en van integratiebeleid had nog niemand gehoord. Pas in jaren tachtig ontdekte Nederland dat er ook allochtone vrouwen bestonden; in 1982 werd er een interdepartementale werkgroep Vrouwen en Minderheden geïnstalleerd. Het decennium daarna raakt het beleid steeds meer gefocust op taalverwerving en opleiding, met als doel: arbeidsparticipatie. De verantwoordelijkheid voor het minderhedenbeleid verhuist van het ministerie van Welzijn naar de huidige ministers Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie) en De Geus (Werkgelegenheid). Er is in de loop der jaren veel beleid ontwikkeld voor vrouwen en meisjes uit etnische minderheden, maar doen we er ook iets mee? En heeft het effect?

# Van integratie en arbeidsparticipatie naar diversiteit

Feiten over het integratie- en emancipatiebeleid ten aanzien van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden.

Bibi Straatman

**D**e vraag wat het effect was van dertig jaar integratiebeleid, leidde ertoe dat de Tweede Kamer in december 2002 besloot tot het instellen van een tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid onder leiding van de heer Blok. De commissie Blok moest de effectiviteit van het Nederlandse integratiebeleid onderzoeken en de Tweede Kamer 'bouwstenen' leveren voor het toekomstige integratiebeleid. Een eindrapport van 2500 pagina's was het resultaat (zie kader).

## Conclusie: genderspecifieke cijfers verzamelen

In de conclusies van het rapport van de commissie Blok wordt het belang benadrukt van het verzamelen van cijfers. De commissie citeert mevrouw Ferrier, directeur van E-quality<sup>5</sup>: "Als je geen betrouwbare cijfers hebt, is er geen basis voor goed beleid en geen basis om de effecten van beleid te monitoren. Cijfermateriaal moet bovendien worden uitgesplitst naar gender en etniciteit. Ook emancipatie-effectrapportages zijn bij de beoordeling van het integratiebeleid van belang", aldus Ferrier. De vraag: "hoe pakt het integratiebeleid

uit voor vrouwen en meisjes?" zou steeds opnieuw gesteld moeten worden. "Een van de problemen van de afgelopen dertig jaar is geweest dat zwarte migranten- en vluchtelingenvrouwen in feite tussen de wal en het schip zijn gevallen. Het emancipatiebeleid draaide lange tijd met name om de positie van witte vrouwen. Het integratiebeleid had vooral oog voor de positie van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen. Daardoor verdwenen de specifieke pro-

blemen van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen vaak tussen de wal en het schip.<sup>6</sup>"

## Taallessen

Een andere opvallende conclusie van de commissie Blok is dat het "rendement van de inburgeringscursussen laag is". De commissie benadrukt in haar aanbevelingen het belang van een goede beheersing van de Nederlandse taal en scholing. Hier moet meer aandacht voor komen. "Er wordt te weinig maatwerk geboden en het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk binnen 600 uur één niveau stijgt (bij de taalcursussen) is gering." De commissie stelt vast "dat het integratiebeleid gebaseerd moet zijn op een realistische onderkenning van het continue karakter van de internationale migratiestroom." Nel van Ruijven, directeur van het Internationaal Vrouwen- en Minderheden Centrum Nijmegen<sup>7</sup> stelt desgevraagd ook een toenemende beleidsaandacht vast voor taalonderwijs, en een toenemend tekortschieten van taalonderwijs aan laag opgeleide vrouwen of vrouwen met een analfabete achtergrond bij ROC's (de regionale opleidingscentra die het Nederlands als tweede taal onderwij-



Minister de Geus is bij Enzovoort op bezoek om met allochtone vrouwen te praten over emancipatie. Foto's: Widoetma Narain.

## Emancipatie- en integratiebeleid: van specifieke projecten naar mainstreaming

■ In de jaren zeventig was er beleid gericht op 'gastarbeiders' en op hun veronderstelde tijdelijk verblijf.

De 'gastarbeiders' van toen bleven echter en de Nederlandse overheid maakte volgens de commissie geen duidelijke beleidskeuze "tussen het faciliteren van integratie of terugkeer". Er was kortom nog geen integratiebeleid. De coördinatie van het minderhedenbeleid was in die tijd ondergebracht bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, later Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur en in de jaren tachtig bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook concludeert de commissie dat er in de jaren zeventig niet of nauwelijks beleid is gevoerd ten aanzien van vrouwen uit minderheidsgroepen. Er was wel een bepaalde vraag vanuit deze groepen: "In de vraag naar taalcursussen, mogelijkheden tot ontmoeting en cetera wordt voornamelijk voorzien door (categorale) welzijnsstichtingen en vrijwilligers.

De vraag is echter veel groter dan het aanbod". Logisch overigens, dat er in die jaren niet veel aandacht is voor vrouwen uit minderheidsgroepen; er was ook geen algemeen emancipatiebeleid. De eerste Emancipatienota verscheen pas in 1977.

■ In de jaren tachtig wordt er voor het eerst een minderhedenbeleid geformuleerd met als doelstelling integratie, maar de uitvoering van het beleid

schoot tekort. Er was met name gebrek aan beleid gericht op arbeidsparticipatie, stelt de commissie. Het accent van het beleid voor vrouwen uit etnische minderheden lag in de Minderhedennota uit 1983 nog op "maatregelen die gericht zijn op het doorbreken van het isolement, het leren van Nederlands en het wegwijs maken in de samenleving". De regering constateert in die nota ook dat de bestaande maatregelen de doelgroep onvoldoende bereiken. Ook waren er "lange tijd onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar om problemen te onderkennen en daar gericht beleid op te voeren. Cijfers zijn noodzakelijk om zicht te krijgen op integratie", aldus de commissie Blok. "Per saldo is er niet genoeg aandacht voor allochtone vrouwen in het emancipatiebeleid"<sup>1</sup>.

In de praktijk van de jaren tachtig worden slechts kleinschalige, experimentele projecten georganiseerd in het kader van het Vrouwen en Minderhedenbeleid (VEM)<sup>2</sup>. Begin jaren negentig concludeert de regering dat ook het bereik van deze projecten relatief klein is. De commissie Blok constateert wel dat de (reguliere) basiseducatie en vrouwenwvkscholen in de jaren tachtig in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het verhogen van het opleidingsniveau van allochtone vrouwen<sup>3</sup>. Met het afronden van de VEM-projecten in '94 stelt de regering dat de specifieke aandacht voor allochtone vrouwen geïntegreerd moet worden in het algemene

emancipatie- en integratiebeleid. Pas in de jaren negentig komt er overigens in het integratiebeleid aandacht voor inburgeringscursussen (met taallessen) en maatschappij-oriëntatielessen. Ook wordt huiselijk geweld pas eind jaren negentig als criterium voor een zelfstandige verblijfsvergunning erkend. Langzaam verschuift de nadruk bij het minderhedenbeleid van welzijnsvraagstukken naar arbeidsparticipatie. Dit gebeurt parallel aan de toenemende nadruk binnen het algemene emancipatiebeleid op verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes<sup>4</sup>.

■ In de jaren 2000–2003 is er zowel aandacht voor allochtone vrouwen en meisjes binnen het algemene emancipatiebeleid, als specifiek beleid gericht op deze groepen, stelt de commissie. De Meerjarennota Emancipatie uit 2000 zet echter voornamelijk in op mainstreaming. Dat wil zeggen: geen specifiek beleid meer voor vrouwen en meisjes uit etnische minderheden. De Commissie AVEM (Arbeidsdeelname Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen) brengt in 2002 adviezen uit over de wijze waarop de maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheden kan worden bevorderd, via arbeid. De Commissie PaVEM (Participatie allochtone Vrouwen uit Etnische Minderheden) is in september 2003 begonnen met de ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van bestaand beleid. Ook hier ligt de nadruk op arbeidsparticipatie.

zen). Dat heeft tot gevolg dat een organisatie als het IVC steeds meer vrouwen voor haar taalcursussen krijgt. Met name veel Marokkaanse vrouwen: "Vijf jaar geleden hadden we geen enkele Marokkaanse vrouw, nu is het één vierde van onze cursisten. Ze zitten meestal in de laagste niveaus. De huidige inburgeringstrajecten zijn kennelijk ongeschikt voor dit soort vrouwen.

Ze komen zelfs naar ons nadat ze al een cursus bij het ROC gevolgd hebben. Hun instapniveau is laag, thuis spreken ze geen Nederlands en door gebrek aan

kinderopvang gaan deze vrouwen vaak pas naar taallessen als ze uit de kleine kinderen zijn. Dan zijn ze al wat ouder en gaat het leren moeilijker".

### Genuanceerd kijken

Er is inmiddels in opdracht van het kabinet in de afgelopen jaren cijfermateriaal verzameld over integratie en participatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden door het Sociaal Cultureel Planbureau. Uit het recente onderzoeksrapport *Emancipatie in Estafette* blijkt dat met name Turkse en Marok-

kanse vrouwen uit de eerste generatie migranten op achterstand staan: 53% van hen is kansarm, slechts 26% heeft betaald werk van meer dan twaalf uur per week. Surinaamse vrouwen doen het goed op de Nederlandse arbeidsmarkt, met een score van 56% vergelijkbaar met autochtone vrouwen.

Bij Antilliaanse vrouwen staat de arbeidsparticipatie op 50%. In 2003 produceerden De Geus en Verdonk samen het plan van aanpak *Emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden*, nog vóór het rap-

port van de commissie Blok en het onderzoeksrapport van het SCP konden verschijnen (beide begin 2004).

Ans Merens (autochtoon), een van de auteurs van het onderzoek *Emancipatie in Estafette*: “Als je het plan van aanpak van De Geus en Verdonk, waarin ze zaken centraal stellen als het doorbreken van isolement en verbetering van scholing, tot je laat doordringen, dan lijkt het net of hun plan alleen over Marokkaanse en Turkse vrouwen gaat. Niet alle allochtone vrouwen hebben echter dezelfde problemen. Surinaamse en Antilliaanse vrouwen hebben wat opleiding betreft bijna hun achterstand ingehaald en ook op de arbeidsmarkt scoren ze goed. Hun grootste probleem is de combinatie arbeid en zorg. Alleen een deel van de alleenstaande Antilliaanse moeders vormt een kwetsbare groep, doordat zij pas recent naar Nederland zijn gemigreerd en de Nederlandse taal niet spreken. Bij Marokkaanse en Turkse vrouwen zie je een lager opleidingsniveau, problemen met Nederlandse taal en een achterstand in de arbeidsparticipatie. Voor het grootste deel is dat te wijten aan de eerste generatie vrouwen en aan de zogenoemde huwelijksmigrantes. Turkse en Marokkaanse meisjes hebben inmiddels hun onderwijsachterstand op de jongens weggewerkt. De meisjes nemen zelfs iets vaker deel aan havo-vwo opleidingen dan de jongens. Vijftien jaar geleden speelde bij deze groepen nog het probleem dat meisjes werden thuis gehouden van school. Ouders zien tegenwoordig echter het belang van goede scholing. Ook Surinaamse meisjes doen het beter dan Surinaamse jongens”.

Voor een deel lijken participatieproblemen bij vrouwen zich dus ‘vanzelf’ op te lossen in de volgende generaties.

“De tweede generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft meer bindingen met deze samenleving, raken meer opgeleid wat bepalend is voor de arbeidsdeelname”, stelt Merens.

Maar zoals ook de commissie Blok al vaststelde, met het fenomeen huwelijksmigrantes lijkt met name de Turkse en Marokkaanse minderheid in Nederland het achterstandprobleem voorlopig in stand te houden. Ook kan volgens Ans



Merens uit de cijfers worden afgeleid, dat Turkse en Marokkaanse meisjes vaker dan autochtone, Antilliaanse en Surinaamse meisjes stoppen met werken als ze gaan trouwen, of kinderen krijgen. Verschillen in opvattingen over gezin, huwelijk en de rol van de vrouw zijn ook hier bepalend voor de participatiegraad van vrouwen en meisjes. Turkse en Marokkaanse minderheden zijn traditioneler in hun opvattingen dan Surinaamse en Antilliaanse. Deze laatste groep is van oudsher al gewend om ‘voor zichzelf te zorgen’ en kent een hoog percentage alleenstaande werkende moeders. Als we naar de cijfers kijken is er kortom sprake van een opgaande lijn in de participatie van allochtone meisjes en vrouwen. Vrouwen zien kansen dankzij scholing. Dat dit proces ‘vanzelf’ zou gaan, is echter te optimistisch. Merens benadrukt ook het belang van specifieke ondersteuning: “De vrouwenavscholen hebben in de jaren ’80 en ’90 met name Turkse en Marokkaanse vrouwen meer dan evenredig bereikt. Sinds de vrouwenavscholen in 2003 echter zijn ondergebracht bij het reïntegratiebedrijf ‘de Calder-groep’, is een aantal Tweede-Kamerleden bezorgd over de vraag of de scholen in



staat zullen zijn hun deskundigheid en aandacht op deze kansarme groepen te blijven richten. Een commercieel reïntegratiebedrijf maakt immers andere budgettaire keuzes”.

### Wat doen we met beleid?

Er is kortom veel beleid, de vraag is alleen wat we er in de praktijk mee doen.<sup>8</sup> Goed werkende reïntegratie- en scholingstrajecten zoals die van de Vrouwenavscholen, waar enorm veel expertise is opgedaan in de afgelopen decennia, moeten niet in het kader van een algemene beleidskeuze tot mainstreaming worden afgebouwd. Je kunt het doelgroepenbeleid wel opheffen, maar dat betekent niet dat de problemen of de achterstand van bepaalde minderheden niet meer zouden bestaan. De commissie PaVEM zet in op arbeidsparticipatie en probeert met name gemeentelijke instellingen eraan te herinneren dat bepaalde groepen vrouwen van allochtone afkomst nog steeds een achterstand hebben en dat er bestaand beleid is dat ten uitvoer gebracht dient te worden.

Lilian Callender (van Surinaamse afkomst), directeur van de School of Economics in Haarlem, lid van de commissie PaVEM en raadslid voor de VVD in Den Haag, benadrukt dit eveneens<sup>9</sup>: “Niet met alle allochtone vrouwen in Nederland gaat het slecht. De participatiegraad van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen is net zo hoog als van de Nederlandse vrouwen, of zelfs iets hoger. Maar er is een grote groep voornamelijk Turkse en Marokkaanse vrouwen die een achterstand heeft. Ze leiden een geïsoleerd leven, participeren niet eens in hun eigen buurt. Ze praten met hun kinderen in hun eigen taal. Voor die groepen moeten we ons inzetten”. Callender stelt in dit interview dat er inmiddels veel onderzoek gedaan is naar de positie van allochtone vrouwen en dat er ook behoorlijk veel beleid is, maar dat dit wel geëffectueerd moet worden: “...de opdracht van PaVEM is gericht op het stimuleren van de dertig grote gemeenten in Nederland om dat beleid ook uit te voeren.” Marlène Melfor (met een Antilliaanse achter-



grond), centraal vertrouwenspersoon en coördinator diversiteit bij het Korps Landelijke Politiedienst in Driebergen, deelt de bezorgdheid omtrent het beleid en legt de vinger op een zere plek: "Als er beleid is, en bij de politie is er natuurlijk de laatste jaren veel beleid geproduceerd rond diversiteit, dan wordt het eigenlijk nauwelijks uitgevoerd. Binnen de context van het dagelijks werk is er al zoveel waar je mee bezig moet zijn. Bij diversiteit moet je over bedrijfscultuur gaan nadenken. Men weet eigenlijk vaak niet wat men ermee aanmoet. Mensen hebben wel de overtuiging dat participatie en diversiteit belangrijk zijn en in de media wordt men er mee doodgegooid, maar men is heel onhandig. Bij participatie

gaat het tenminste nog over getallen. Het ministerie heeft met de diverse corporsen een convenant gesloten over streefcijfers, want de politie moet als organisatie een afspiegeling zijn van de samenleving. Maar er staan geen sancties op het niet halen van streefcijfers en het belangrijkste is volgens mij toch gewoon hoe je met elkaar omgaat en of personeelszaken aandacht heeft voor specifieke problemen van werknemers uit etnische minderheden. Diversiteit op de werkvloer tot zijn recht laten komen, vraagt veel aanpassingsvermogen van allerlei partijen. Allochtone vrouwen zie je bijvoorbeeld wel binnenkomen, maar gaan er net zo hard weer uit omdat ze niet aan de bedrijfscultuur kunnen wennen.



## Literatuur

Gijsberts, M. en A. Merens (red.)

*Emancipatie in estafette: de positie van vrouwen uit etnische minderheden.* Den Haag (SCP/ISEO) 2004.

## Noten

- <sup>1</sup> Hetgeen op dit moment ruimschoots goed lijkt te worden gemaakt, nu het emancipatiebeleid van minister de Geus zich beperkt tot het bevorderen van emancipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden, aangezien de emancipatie van de Nederlandse (autochtone) vrouw voltooid is, aldus De Geus op 15 nov. 2003: "De portefeuille emancipatiebeleid kan door het volgende kabinet worden opgeheven".
- <sup>2</sup> VEM-projecten werden tussen '82 en '90 uitgevoerd om participatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen op diverse maatschappelijke terreinen te verbeteren. Ook konden er projecten onder vallen met als doel de dienstverlening en voorzieningen gericht op de bevordering van die participatie beter af te stemmen op de behoeften van de betreffende vrouwen. Later (91-94) werd het VEM-bureau werkgelegenheid opgericht om minimaal 900 vrouwen uit minderheidsgroepen aan een baan te helpen. Zowel het VEM-bureau als de vrouwenvakscholen waren volgens het rapport van de commissie Blok effectief omdat ze de expertise opgedaan tijdens de VEM-projecten in de jaren tachtig m.b.t. aangepaste trajecten voor beroepskeuzevoorlichting, scholing en arbeidsbemiddeling voortzetten.
- <sup>3</sup> In '93 bedroeg het aandeel minderheden in de vrouwenvakscholen 30%. Ook hadden ze een succesvol apart traject ontwikkeld voor Turkse en Marokkaanse vrouwen, dat in 90% van de gevallen tot geschoold werk leidde, aldus het rapport van de commissie Blok.
- <sup>4</sup> Vgl. campagnes als "Een slimme meid is op haar toekomst voorbereid" uit 1991.

Ook zie je dat beleid over diversiteit in organisaties vaak afhangt van personen. Als die wegvallen gebeurt er niets meer. Of het probleem wordt verschoven naar de vrouw in kwestie: zij moet zich maar 'aanpassen'".

Vrouwen als Marlène Melfor proberen binnen overheidsinstellingen aandacht te vragen voor diversiteitsbeleid. Aandacht voor integratie is immers meer dan streefcijfers halen. En streefcijfers worden niet gehaald als diversiteit in het personeelsbestand geen uitgangspunt is. Verhogen van de arbeidsparticipatie, waarop het kabinet Balkenende op dit moment inzet, vraagt meer dan stimuleringsmaatregelen. Soms zijn er regelrechte cultuurveranderingen nodig binnen organisaties om vrouwen uit etnische minderheden binnen te halen en ook te houden. ■

Bibi Straatman is projectmedewerker bij Enzovoort.

- <sup>5</sup> E-quality is een landelijk expertisecentrum op het gebied van vrouwenemancipatie in een multiculturele samenleving en werd in 1998 opgericht. E-quality vertegenwoordigt geen bepaalde groepen in de samenleving. Het bureau adviseert de overheid, de politiek en maatschappelijke organisaties over manieren om te zorgen voor gelijke kansen en mogelijkheden voor mannen en vrouwen, ongeacht hun achtergrond, in de Nederlandse samenleving. Ook wordt er advies gegeven over mainstreaming van emancipatiebeleid. Verschillende emancipatiebureaus, waaronder Enzovoort, verrichten vergelijkbaar werk in provincie of regio.
- <sup>6</sup> Citaten uit het Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van het onderzoek van de commissie Blok op 3 oktober 2003 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- <sup>7</sup> Het IVC is een stedelijk vrouwencentrum dat cursussen en activiteiten aanbiedt aan vrouwen uit minderheidsgroepen, w.o. ook vluchtelingenvrouwen. Het centrum wordt door de gemeente Nijmegen gesubsidieerd en ontvangt af en toe voor bijzondere projecten ook landelijke of provinciale subsidies. Een steeds belangrijker wordende poot onder het cursusaanbod zijn de laagdrempelige taaltrainingen.
- <sup>8</sup> *De Volkskrant* meldt op 8 maart 2004 dat De Geus zich inmiddels ook die vraag stelt: "Op papier is in Nederland al heel veel bereikt op het gebied van emancipatie en klopt een heleboel, maar in de praktijk is er nog ontzettend veel te doen".
- <sup>9</sup> In: *Op Gelijke Voet*. feb. 2004. Ze refereerde daarbij aan het onderzoek *Emancipatie in Estafette*.