

## Rapportage minderheden 2001



# Rapportage minderheden 2001

Vorderingen op school en  
Meer werk

SAMENVATTING

P.T.M. Tesser  
J.M. Dagevos  
J. Iedema



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, september 2001

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2001

Samenvatting

Rapportage minderheden 2001

*deel 1 Onderwijs: vorderingen op school*

*deel 2 Arbeid: meer werk*

ISBN 90-377-0079-9

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

VOORWOORD	1
1 INLEIDING	3
2 ONDERWIJS: VORDERINGEN OP SCHOOL	7
2.1 Nog steeds aanvangsachterstand: prestaties in groep 2 van het basisonderwijs	7
2.2 Positieve prestatieontwikkeling in het basisonderwijs, maar nog steeds achterstand	12
2.3 Ongunstigere loopbanen na het basisonderwijs, maar gunstige toekomstperspectieven	18
2.4 Aangrijpingspunten voor verbetering	23
2.5 Onderwijsbeleid voor minderheden: inhoudelijke continuïteit, bestuurlijke perspectiefwisselingen en nieuwe accenten	28
2.6 Het onderwijsbeleid en de onderwijskansen van de minderheden	31
3 ARBEID: MEER WERK	39
3.1 Ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van minderheden	40
3.2 Conclusies arbeidsmarktpositie etnische minderheden	53
3.3 Aangrijpingspunten voor en uitvoering van beleid	56
Noten	64
LITERATUUR	65
PUBLICATIELIJST SCP	67



De positie van de minderheden vult met een zekere regelmaat de opiniepagina's van de landelijke dagbladen. De meningen lopen uiteen. Sommigen achten de integratie van de minderheden mislukt en nemen een tweedeling langs etnische lijnen waar. Zij vrezen het ontstaan van een etnische onderklasse naar het voorbeeld van de zwarte, Amerikaanse gettobevolking. Anderen menen dat dit oordeel veel te voorbarig is. Migranten hebben nu eenmaal altijd te maken met een moeilijke start in een voor hen nieuwe samenleving. Dit zijn overgangsproblemen, zo luidt het oordeel, en op den duur zullen degenen die nu nog tot de minderheden worden gerekend zich in hun positie in de samenleving niet meer onderscheiden van de autochtone bevolking. Vaak krijgt de overheid de schuld in de schoenen geschoven voor het mislukken van de integratie van de minderheden. Maar terwijl aan de ene kant de overheid het verwijt krijgt te weinig te doen aan de problemen waar de minderheden mee te maken hebben, zijn er aan de andere kant stemmen die ervoor pleiten de grenzen open te stellen voor nieuwe migranten en het minderhedenbeleid obsoleet te verklaren.

Bij een dergelijke diversiteit aan meningen heeft het nut de relevante feiten nauwkeurig te blijven volgen en analyseren. Dat is wat de minderhedenrapportages van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sinds 1993 beogen te doen. De rapportage hebben tot doel de discussie over de positie van de minderheden een empirische basis te geven en aanknopingspunten te bieden voor optimalisering van het minderhedenbeleid van de overheid.

In de afgelopen jaren is hierbij de behoefte ontstaan de beschrijving van de positie van de minderheden te scheiden van de analyse van factoren die van belang zijn voor het beoordelen van het overheidsbeleid. Verwacht wordt dat zo meer zicht kan worden verkregen op de effecten van het beleid.

De overheid wordt de laatste jaren meer en meer aangesproken op de resultaten van haar beleid. Parlement en publiek vragen om informatie over beleidseffecten, liefst in meetbare grootheden. Aan deze behoefte kan voor wat het integratiebeleid betreft overigens maar in beperkte mate tegemoet worden gekomen. De effecten van het integratiebeleid zijn in praktijk niet te (onder)scheiden van de vele andere factoren die de positie en de integratie van de minderheden beïnvloeden.

De sterkere nadruk die wordt gelegd op de verantwoording van gevoerd beleid heeft ertoe geleid dat de jaarlijkse minderhedenrapportage is opgesplitst in een integratiemonitor en een beleidseffectenrapportage. Monitor en effectenrapportage worden alternerend jaarlijks uitgebracht. In 2000 is de eerste integratiemonitor verschenen. De voorliggende Rapportage minderheden 2001 is de eerste beleidseffectenrapportage. De rapportage handelt over onderwijs en arbeid, de beleidsdomeinen die cruciaal zijn voor de sociaal-structurele integratie van de minderheden. Voor beide geldt dat het complexe onderwerpen zijn met elk hun eigen informatiebronnen. Beide onderwerpen vragen om een eigen aanpak. Om daar recht aan te doen, is de rapportage opgesplitst in twee zelfstandig leesbare delen. Het onderwijsdeel heeft als titel *Vorderingen op school*, het deel over arbeid is getiteld *Meer werk*.

De keuze voor een rapportage in delen brengt met zich mee dat de bevindingen over onderwijs en arbeid en de analyse van het minderhedenbeleid op ieder van deze terreinen verspreid zijn over twee publicaties. Deze samenvatting brengt de belangrijkste resultaten en beschouwingen uit de beide delen van de Rapportage minderheden 2001 weer bij elkaar.

De SCP-minderhedenrapportages worden vervaardigd op verzoek van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid. Ze maken deel uit van de informatievoorziening aan de Kamer over minderheden en minderhedenbeleid, maar zijn ook bedoeld voor al diegenen die uit hoofde van hun beroep of om andere redenen zijn geïnteresseerd in het wel en wee van de minderheden in ons land.

Prof. dr. Paul Schnabel  
directeur SCP



## 1 INLEIDING

In vrijwel alle domeinen van het leven is het belang van opleiding en diploma's toegenomen. Dit feit pakt in het algemeen ongunstig uit voor degenen die zich als migranten in Nederland hebben gevestigd. Voor veel leden van de eerste generatie zijn de thans gevraagde diploma's een definitieve barrière voor actieve participatie. Ook van de nieuwkomers van het laatste decennium wier opleiding door de bank genomen veel hoger is dan die van vroegere immigranten, slagen er maar weinigen in werk te krijgen dat aansluit bij hun niveau.

De tweede generatie echter heeft in principe alle kansen zich te kwalificeren. Jongeren uit de minderheden die in Nederland deelnemen aan onderwijs kunnen zich daarmee toegang verwerven tot beroepen en maatschappelijke posities die ver buiten het bereik van hun ouders liggen. Daarvoor is het wel nodig dat zij hun schoolloopbaan afsluiten met een diploma, en dat gaat niet vanzelf. Kinderen uit de minderheden beginnen aan het onderwijs met een aanzienlijke handicap. Hun ouders hebben veelal weinig of geen opleiding en thuis wordt vaak geen Nederlands gesproken. Daardoor beginnen ze meestal met een taalachterstand, terwijl ook hun bredere cognitieve ontwikkeling vaak te wensen overlaat. Leerlingen uit de minderheden bereiken gemiddeld niet het niveau van hun autochtone leeftijdgenoten. Hun positie op de arbeidsmarkt is daardoor gevoelig voor de economische conjunctuur. De belofte van integratie door onderwijs wordt maar voor een deel van de tweede generatie uit de minderheden ingelost.

### *Het integratiebeleid van de overheid*

De overheid heeft zich tot taak gesteld de integratie van de minderheden te bevorderen. De verbetering van de onderwijskansen en van de positie op de arbeidsmarkt staan in dit beleid centraal. Wie de berichtgeving over het integratiebeleid in de media volgt, kan licht de indruk krijgen dat het desondanks niet erg opschiet met de integratie van de minderheden. Nog steeds is hun werkloosheid veel hoger dan bij autochtonen en nog steeds blijven de onderwijsprestaties van leerlingen uit de minderheden duidelijk achter. Tezelfdertijd wordt van de overheid gevraagd de effecten van haar beleid meetbaar te maken, zodat zij 'op resultaat kan worden afgerekend'.

### *Gescheiden rapportagevormen*

Sinds 1993 zijn minderheden en minderhedenbeleid object van jaarlijkse rapportages door het SCP. De hogere eisen die aan de beleidsverantwoording worden gesteld, hebben gevolgen, ook voor dit project. Het SCP is gevraagd om meer dan in het verleden een onderscheid te maken tussen de beschrijving van de positie van de minderheden en de beoordeling van het beleid. Daartoe zijn de jaarlijkse rapportages gesplitst in een integratiemonitor en een beleidseffectenrapportage. De integratiemonitor bevat een overzicht van nieuwe gegevens over de minderheden. De beleidseffectenrapportage is gericht op nadere analyse van de positie van de minderheden en op de rol van het beleid. De integratiemonitor wordt in de even jaren uitgebracht en de beleidseffectenrapportage in de oneven jaren. De eerste integratiemonitor werd uitgebracht in 2000.

De Rapportage Minderheden 2001 is de eerste aflevering van de beleidseffectenrapportage. De rapportage heeft twee hoofdonderwerpen, onderwijs en arbeid. Onderwijs en arbeid zijn van doorslaggevend belang voor de integratie van de minderheden. Ze behoren tot de kernterreinen van het minderhedenbeleid.

### *Geen effectmeting in strikte zin*

Nu de eerste cyclus van de minderhedenrapportage is voltooid, kan worden vastgesteld dat de integratiemonitor en de beleidseffectenrapportage inderdaad een duidelijk eigen karakter hebben. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de aanduiding beleidseffectenrapportage een vlag is die de lading slechts gedeeltelijk dekt. Dat komt doordat het effect van beleidsmaatregelen strikt genomen alleen is vast te stellen in een experimentele opzet waarin een groep die wel aan een beleid is onderworpen wordt vergeleken met een controlegroep die niet aan het beleid in kwestie is blootgesteld. In werkelijkheid komt een dergelijke laboratoriumsituatie in het sociale domein zelden voor. De invloed van de beleidsfactor is niet te scheiden van de vele andere krachten die gelijktijdig aan het werk zijn.

Ook al zijn beleidseffecten in strikte zin niet vast te stellen, toch valt er over het beleid wel iets te zeggen. Door de analyse van de positie van de minderheden toe te spitsen op verklarende factoren kunnen aanknopingspunten voor beïnvloeding worden opgespoord. Vervolgens kan het beleid worden geanalyseerd op de vraag in hoeverre het aansluit bij deze aanknopingspunten. Dit is wat in de beleidseffectenrapportage gebeurt.

Nagegaan wordt wat de inhoudelijke prioriteiten zijn van beleidsonderdelen die beogen de positie van de minderheden te beïnvloeden, welke middelen daarvoor worden ingezet en hoe de middelen zich verhouden tot de beoogde doelen. Daarbij is er speciale aandacht voor ontwikkelingen in het beleid. Wat zijn de motieven om bepaalde vormen van beleid te beëindigen en nieuwe initiatieven op te zetten? Hoe verhouden deze zich tot de aanknopingspunten die uit de analyse van de positie van de minderheden naar voren komen?

Een andere invalshoek voor de beleidsbeschouwing biedt de analyse van beleidseffecten op intermediair niveau. Als de overheid scholen extra middelen beschikbaar stelt voor achterstandsbestrijding, dan kan worden nagegaan wat scholen hiermee doen. Een mogelijk verband met ontwikkelingen in de schoolprestaties van de doelgroepen kan zo weliswaar niet worden aangetoond, maar wel aannemelijk worden gemaakt.

### *Een rapportage in twee delen*

In 2000 is de eerste integratiemonitor verschenen (Martens en Weijers 2000). Voor de Rapportage Minderheden 2001, is gekozen voor een publicatie in twee delen. Deel een gaat over onderwijs en draagt als titel: *Vorderingen op school* (Tesser en Iedema 2001). Deel twee handelt over arbeid en is getiteld: *Meer werk* (Dagevos 2001a).

Zowel voor onderwijs als voor arbeid geldt dat het complexe onderwerpen zijn die voor hun analyse vragen om eigen benadering met elk hun eigen informatiebronnen. Zij zijn dan ook allebei uitgegroeid tot beschouwingen van aanzienlijke omvang. Ten slotte heeft elk onderwerp zijn eigen kring van belangstellenden. Het lag daarom voor de hand om de rapportage in twee zelfstandig leesbare delen uit te brengen.

### *De gemeenten, een nieuw element*

Een nieuw element in de minderhedenrapportage vormt de aandacht voor afzonderlijke gemeenten. De afgelopen tien jaar is het overheidsbeleid in aanzienlijke mate gedecentraliseerd. Op tal van terreinen beperkt de rijksoverheid zich tot het vaststellen van beleidsdoelstellingen en wettelijke kaders voor beleid. Lagere overheden, en dan vooral de gemeenten, hebben tot taak gekregen het beleid te vertalen in concrete acties en maatregelen en de 'regie' te voeren over de uitvoering daarvan.

Zo is het onderwijsbeleid voor leerlingen uit achterstandsgroepen omgevormd tot Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en hebben de gemeenten in het arbeids- en sociale zekerheidsbeleid een hoofdrol gekregen bij de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces en bij de activering van bijstandsgerechtigden.

De Rapportage Minderheden 2001 beoogt ontwikkelingen in de positie van de minderheden te analyseren in samenhang met het gevoerde overheidsbeleid. Door de decentralisatie van dit beleid is deze taak er niet eenvoudiger op geworden. Weliswaar zijn er op lokaal niveau tal van initiatieven om relevante informatiesystemen op te zetten, maar in de huidige fase staan deze plaatselijke monitors nog in de kinderschoenen. Voorzover beschikbaar, zijn ze door hun lokale specificiteit moeilijk vergelijkbaar. In deze fase is ervoor gekozen om een beperkt aantal gemeenten te vragen mee te werken aan de rapportage: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Enschede, Deventer en Helmond. Het zijn gemeenten met een aanzienlijk aandeel minderheden in de bevolking en met een zekere geschiedenis op het terrein van het minderhedenbeleid. Met de betrokken ambtenaren in de gemeenten zijn gesprekken gevoerd en zij hebben informatie verstrekt over het gemeentelijk minderhedenbeleid op de terreinen onderwijs en arbeid.

### *De samenvatting*

De keuze voor een rapportage in twee delen heeft tot gevolg dat de bevindingen over de onderwijs- en arbeidspositie van de minderheden en de analyse van het beleid verspreid zijn over twee publicaties. De voorliggende samenvatting brengt de belangrijkste resultaten en beschouwingen weer bij elkaar. Het eerste deel van de samenvatting gaat over het onderwijs, het tweede deel over arbeid.



## 2 ONDERWIJS: VORDERINGEN OP SCHOOL

Het onderwijsgedeelte van de minderhedenrapportage analyseert hoe het leerlingen uit de minderheden in de afgelopen tien jaar in het onderwijs is vergaan, hoe er op de scholen wordt gewerkt en wat de overheid doet om de onderwijskansen van de minderheden te vergroten. De behandeling van de onderwijsresultaten is geënt op de gang van de leerlingen door het onderwijs, van de kleutergroepen in het basisonderwijs tot de overgang naar het hoger onderwijs. De analyses van de prestaties en loopbaanaspecten van de leerlingen in verschillende fasen van het onderwijs en de beschrijving van de werkwijze in de klas, vormen de opmaat tot een beschouwing over aanknopingspunten voor verbetering van de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden. Die worden op hun beurt weer gebruikt als achtergrond voor een bespreking van het onderwijsbeleid voor minderheden van de rijksoverheid en de gemeenten. Het onderwijsdeel eindigt met een slotbeschouwing over kansen en bedreigingen voor een effectief minderhedenbeleid in het onderwijs.

### 2.1 Nog steeds aanvangsachterstand: prestaties in groep 2 van het basisonderwijs

#### *Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse kleuters ver achter*

Beschouwingen over de onderwijspositie van leerlingen uit de minderheden beginnen de laatste jaren steevast met het stipuleren van hun aanvangsachterstand. Daar is nog steeds aanleiding voor. De vaardigheden van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen in het hanteren van begrippen en in het aanbrengen en ontdekken van ordening blijven in groep 2 van het basisonderwijs ook volgens de meest recente gegevens ver achter bij wat de gemiddelde groep-2-leerling beheerst (figuur 2.1). Surinaamse en overige allochtone leerlingen doen het aanzienlijk beter, maar halen toch nog lang niet het niveau van autochtone leerlingen en van leerlingen met ouders van gemengde herkomst.

Bij het hanteren van begrippen lopen de verschillen tussen leerlingen uit de minderheden en autochtone leerlingen op tot bijna anderhalve standaardafwijking. Op de Ordeningstoets zijn de verschillen kleiner, maar ook hier liggen de zwakst presterende groepen bijna een standaardafwijking achter. Voor de interpretatie van deze resultaten is het nuttig te weten dat een leerling er ruwweg twee leerjaren over doet om een achterstand van één standaardafwijking weg te werken.

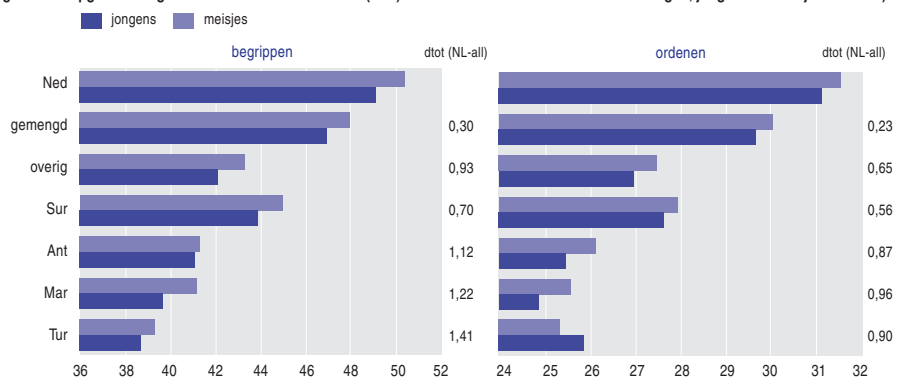
#### *Opleiding van de ouders verklaart niet alles*

Cognitieve ontwikkeling en schoolprestaties van kinderen hangen samen met het opleidingsniveau van hun ouders. Dat komt in de eerste plaats doordat hogeropgeleide ouders meer en betere instructie verwerken in hun omgang met de kinderen dan lageropgeleide ouders. Ouders uit de minderheden hebben gemiddeld genomen een veel lager opleidingsniveau dan autochtone ouders. Een groot deel van de Turkse en Marokkaanse ouders heeft helemaal geen of alleen basisonderwijs gevolgd. Daar komt bij dat bij deze kinderen thuis geen Nederlands wordt gesproken en dat de ouders het

Nederlands veelal slecht beheersen. Het lage opleidingsniveau van de ouders, de thuistaal en de beheersing van het Nederlands door de ouders verklaren bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen zo'n 40% van hun prestatieachterstand in groep 2. Bij Surinaamse en Antilliaanse leerlingen is dit ongeveer 20%. Men zou verwachten dat deze factoren een groter deel van de achterstand verklaren. Dat dit niet zo is, kan verschillende oorzaken hebben. Meetfouten kunnen een rol spelen en er kunnen andere factoren zijn die de prestaties beïnvloeden, zoals cultuurgebonden opvoedingsgewoonten en patronen in de omgang tussen ouders en kinderen.

**Figuur 2.1**

**Begrips- en ordeningsvaardigheden in groep 2, naar land van herkomst en geslacht, 1998/1999 (gemiddeld aantal goed gemaakte opgaven<sup>a</sup> en gestandaardiseerde verschillen (dot) tussen autochtone en allochtone leerlingen, jongens en meisjes tezamen)**



a De scores geven de aantallen goed gemaakte opgaven weer. De begrippentoets telt 60 opgaven, de ordeningstoets 42.

dot Gemiddelde van autochtone leerlingen - gemiddelde allochtone groepering/standaardafwijking van de totale verdeling

Bron: ITS/SCO/NWO (Prima '98/'99) SCP-bewerking

### *Betere prestaties bij gemengde herkomst*

Bij migratiebewegingen die in het verleden hebben plaatsgevonden, is integratie van migranten op den duur vrijwel altijd gepaard gegaan met menging met de autochtone bevolking. Migrantengaan relaties aan met autochtonen en omgekeerd en er komt een tweede en derde generatie van kinderen van gemengde herkomst. Bij Surinamers en Antillianen is de tendens naar gemengde paarvorming al duidelijk zichtbaar. Bij Turken en Marokkanen gebeurt dit veel minder en zijn de gemengde relaties in hoge mate instabiel. Toch zijn er in de kleutergroepen van het basisonderwijs ook uit deze laatste twee groeperingen al substantiële aantallen kinderen met ouders van gemengde herkomst. Het blijkt dat de prestaties van deze kinderen beduidend beter zijn dan wanneer beide ouders dezelfde buitenlandse herkomst hebben. Het taalgebruik van de ouders zou hierbij wel eens de belangrijkste factor kunnen zijn. Anders dan in mono-etnische relaties bedienen gemengde ouders zich namelijk vrijwel altijd van het Nederlands, zowel in hun onderlinge communicatie als wanneer zij met hun kind praten.

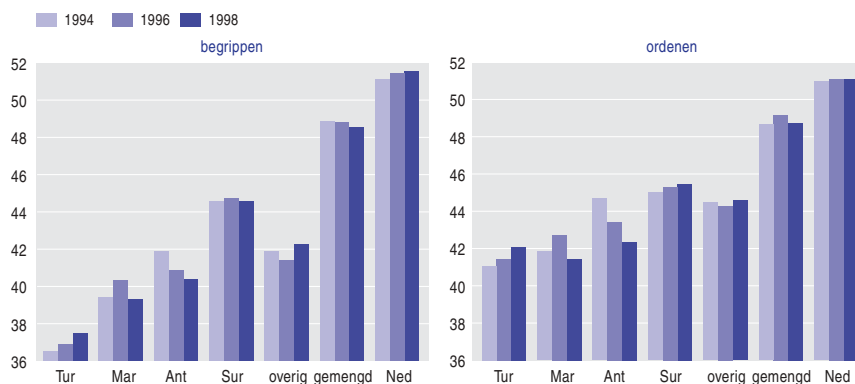
### *Weinig verandering in de loop van de tijd*

Voor een beoordeling van de onderwijsresultaten van leerlingen uit de minderheden zijn ontwikkelingen in de tijd van bijzondere betekenis. Bestudering van de prestaties

van opeenvolgende leerlingcohorten van 1994 tot 1998 leert dat de aanvangsachterstand in de meeste groepen vrijwel stabiel is (figuur 2.2). Alleen bij Turkse leerlingen is er sprake van een zeer lichte progressie. Nieuwe cohorten Antilliaanse leerlingen vertonen daarentegen enige achteruitgang. De overige groepen doen het nu eens wat beter dan weer wat slechter.

Figuur 2.2

Begrips- en ordeningsvaardigheden in groep 2, naar land van herkomst en schooljaar, 1994-1998 (gemiddelden<sup>a</sup>)



a Toetsscores zijn per jaar gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, sd = 10)

Bron: ITS/SCO/NWO (Prima '98/'99) SCP-bewerking

### *Verschillen tussen scholen: het zwartescooleffect*

In verband met de onderwijsachterstand van leerlingen uit de minderheden is er veel belangstelling voor kwaliteitsverschillen tussen scholen. De indruk is ontstaan dat de kwaliteit van het onderwijs op scholen waar de meerderheid van de leerlingen tot de minderheden behoort, de zogeheten zwarte scholen, te wensen overlaat en dat dit een belangrijke oorzaak is van hun achterstand. Van de leerlingen uit de minderheden zit ruim 60% op een zwarte school, van de autochtone leerlingen niet meer dan 3%.

In groep 2 zijn er aanzienlijke prestatieverschillen tussen scholen. Na controle voor de herkomst en het opleidingsniveau van de ouders bedraagt het verschil tussen hoog en laag presterende scholen ten minste 7 standaardpunten. Leerlingen doen er ruim meer dan een leerjaar over om dit verschil in te halen.

Verdere analyse van de prestaties per school maakt duidelijk dat het zwartescooleffect niet veel meer dan zo'n 10% van de tussenschoolse verschillen verklaart. De prestaties op zwarte scholen zijn over het algemeen wel iets lager, maar de verschillen zijn in de meeste gevallen beperkt.

Prestatieverschillen tussen scholen zijn niet zonder meer te interpreteren als verschillen in kwaliteit. In feite is in groep 2 niet uit te maken in hoeverre de tussenschoolse verschillen het gevolg zijn van verschillen in de kwaliteit van het onderwijs dan wel van actieve of passieve selectie van leerlingen. Daarvoor is het nodig beter te controleren voor aanvangsverschillen.

### *Werkwijze in de kleutergroepen*

In de kleutergroepen is het onderwijs over het algemeen nog weinig prestatiegericht. Vanuit de tradities van het vroegere kleuteronderwijs is de aanpak meer kindvolgend dan kindsturend. De spontane ontwikkeling van de leerling staat daarbij voorop. Een dergelijke aanpak draagt over het algemeen niet bij tot het verminderen van ontwikkelingsverschillen tussen leerlingen. Achterstand wordt er eerder door vergroot dan verkleind. Daarom is ervoor gepleit om in de kleutergroepen systematischer te gaan werken aan de cognitieve ontwikkeling en de taalvaardigheid van de leerlingen uit de minderheden.

In praktijk blijkt dat op concentratiescholen van leerlingen uit de minderheden deze vormen van aanpak al enige ingang hebben gevonden. Op deze scholen wordt meer gebruikgemaakt van methoden voor het Nederlands als tweede taal en wordt er meer gewerkt aan de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen. Het gebruik van een systematisch programma voor cognitieve ontwikkeling komt echter nog niet zoveel voor. Een andere manier om het onderwijs in de kleutergroepen een meer programmatische basis te geven, is het werken met voorlopers van de taal- en rekenmethoden die vanaf groep 3 worden gebruikt. Het gebruik van deze voorlopers gaat gepaard met hogere scores op de Begrippen- en Ordeningstoetsen, maar ze worden in scholen met veel leerlingen uit de minderheden niet vaker gebruikt dan in andere scholen.

Scholen met veel leerlingen uit de minderheden krijgen meer personele middelen. Ze kunnen die onder andere gebruiken voor het werken met een dubbele bezetting en voor het verkleinen van de groepsgrootte. Een dubbele bezetting komt op scholen met een hoog aandeel leerlingen uit de minderheden meer voor. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat een deel van de extra middelen die deze scholen krijgen, wordt gebruikt om de groepen kleiner te maken. Beide maatregelen leiden tot een lagere leerkracht-leerlingratio. Onlangs is aangetoond dat dit een vergroting van de hoeveelheid taakgerichte interacties tussen leerkrachten en leerlingen met zich meebrengt en dat leerlingen uit achterstandsgroep hiervan in het bijzonder profiteren (Doolaard et al. 2000).

### *Gemeenten en de prestaties in groep 2*

Door de invoering van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn de gemeenten sinds 1998 nauw betrokken bij het tegengaan van prestatieachterstanden bij leerlingen uit de minderheden. Gegevens over de schoolprestaties in groep 2 van de leerlingen uit de doelgroepen van het basisonderwijs, zouden de gemeenten aanknopingspunten kunnen bieden voor het stellen van beleidsprioriteiten. Het merendeel van de gemeenten die aan deze rapportage hebben meegewerkt, heeft echter geen informatie over de prestaties in groep 2 van de leerlingen uit de minderheden. In gemeenten die hierover wel gegevens hebben, speelt deze informatie in de beleidsvorming vrijwel geen rol. Analyses van de prestaties in groep 2 wijzen overigens uit dat de gemeenten hierin nauwelijks een factor vormen. De prestatieachterstand van leerlingen uit de minderheden is in de ene gemeenten niet groter dan in de andere. Alleen de vier grootste gemeenten onderscheiden zich enigszins doordat daar de prestaties van alle leerlingen een fractie lager zijn dan in de andere gemeenten. Voor de beleidsvorming heeft prestatie meting op gemeentelijk niveau dus niet zoveel nut.



### *Deelname aan voorschoolse opvang*

Het gegeven dat leerlingen uit de minderheden al voordat zij naar school gaan achterstand hebben in cognitieve ontwikkeling en taalvaardigheid in het Nederlands nodigt ertoe uit om ook de voorschoolse periode te gebruiken voor ontwikkelingsstimulering. De introductie van ontwikkelingsstimuleringsprogramma's in peuterspeelzalen en de professionalisering van peuteropvangleidsters gelden hiervoor als de meest geëigende middelen. Het voor- en vroegschoolse educatiebeleid (vve), dat recentelijk een flinke financiële impuls heeft gekregen, is erop gericht een goed geprofessionaliseerde en programmatisch werkende peuteropvang als structurele voorziening voor peuters uit achterstandsgroepen van de grond te krijgen.

De deelname aan de peuterspeelzaal door kinderen uit minderheden is inmiddels al vrij aanzienlijk. Voor de benutting van de peuterspeelzaal als voorziening om ontwikkelingsachterstand te verminderen, is echter een vergroting van het bereik nodig.

Deelname aan een peuterspeelzaal hangt positief samen met de prestaties in groep 2. De samenhang is echter niet sterk. Deelname aan kinderopvang gaat overigens gepaard met lagere prestaties, maar de interpretatie van dit resultaat is omgeven met de nodige onzekerheid.

Wil de peuterspeelzaal een functie krijgen in het daadwerkelijk verminderen van ontwikkelingsachterstand, dan zijn verdere professionalisering en betere programma's nodig. Onderzoek naar de effecten van de meest uitgewerkte programma's die nu worden aangeboden, de programma's Piramide en Kaleidoscoop, toont aan dat een zekere reductie van achterstand met deze programma's te bereiken valt, maar de resultaten zijn zeker niet indrukwekkend. Qua aanpak sluit het programma Piramide overigens beter aan bij de specifieke achterstandsproblematiek van de leerlingen uit de minderheden dan Kaleidoscoop.

Vergroting van de effectiviteit van de programma's is absoluut nodig om de aanzienlijke sommen geld die voor de vve worden uitgetrokken te rechtvaardigen. Het is niet duidelijk wie hierop kan worden aangesproken. Wellicht zou een aantal samenwerkende gemeenten hier het voortouw kunnen nemen. Ook bij de versterking van de vve spelen de gemeenten immers een hoofdrol.

Anders dan bij de prestaties in de kleutergroepen van het basisonderwijs heeft het merendeel van de acht gemeenten die aan deze rapportage hebben meegewerkt wel gegevens over de deelname van kinderen uit de minderheden aan de peuterspeelzaal. De kwaliteit van de gegevens laat meestal echter te wensen over en een goed, representatief beeld van het bereik van de voorziening onder de doelgroepen is er niet uit te verkrijgen. Over de kwaliteit van de peuterspeelzalen hebben de gemeenten geen informatie en er zijn ook geen aanwijzingen dat zij zich hier op enigerlei wijze mee bezighouden.

## **2.2 Positieve prestatieontwikkeling in het basisonderwijs, maar nog steeds achterstand**

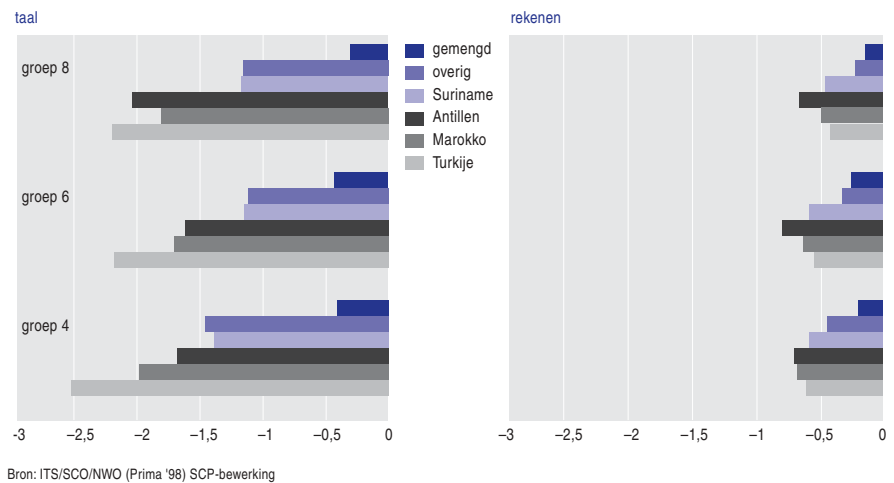
### *Een driedeling*

In de groepen 4, 6 en 8 van het basisonderwijs zijn er grote prestatieverschillen in samenhang met de herkomst van de leerlingen (figuur 2.3). Bij taal vormen autochtone leerlingen en leerlingen met ouders van gemengde herkomst de best presterende groep.

Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen blijven daar het verst bij achter. Surinaamse en overige allochtone leerlingen nemen een middenpositie in. Uitgedrukt in leerjaren bedraagt de achterstand in groep 8 van de slechtst presterende groep, de Turkse leerlingen, ruim twee jaar.

**Figuur 2.3**

**Prestatieverschillen in leerjaren tussen autochtone en allochtone leerlingen, naar land van herkomst, 1998/99 (gemiddeld aantal leerjaren verschil tussen de betreffende groep en de autochtone leerlingen)**



De driedeling van de herkomstgroepen is bij rekenen niet terug te vinden. Bij rekenen zijn eigenlijk alleen de prestaties van de autochtone leerlingen en de leerlingen van gemengde ouders duidelijk beter dan die van de overige herkomstgroepen. Tussen Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en overig allochtone leerlingen zijn de prestatieverschillen betrekkelijk gering. De achterstand van de leerlingen uit de vier grootste minderheidsgroeperingen is bij rekenen ook veel kleiner dan bij taal. In groep 8 liggen de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen in rekenen een klein halfjaar achter op de autochtone leerlingen.

*Bij gelijke opleiding van de ouders geen rekenachterstand in groep 8*

Net als in de kleutergroepen kan de prestatieachterstand van de leerlingen uit de minderheden voor een niet onaanzienlijk deel worden toegeschreven aan het lage opleidingsniveau van hun ouders. Dit geldt voor Turkse en Marokkaanse leerlingen overigens in sterkere mate dan voor Surinaamse en Antilliaanse leerlingen. Bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen verklaart het lage opleidingsniveau van de ouders ongeveer een derde deel van hun prestatieachterstand in taal. De veel geringere prestatieachterstand in rekenen, kan zelfs volledig worden toegeschreven aan het lagere opleidingsniveau van de ouders. Bij een gelijke opleiding van de ouders zijn de rekenprestaties van de Turkse en Marokkaanse leerlingen in groep 8 niet lager dan de prestaties van de autochtone leerlingen.

### *Effect van concentratie beperkt*

Een tweede belangrijke bron van prestatieverschillen zijn de scholen. Ook wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in herkomst en het opleidingsniveau van de ouders is er tussen de 15% best presterende scholen en onderste 15% een prestatieverschil van om en nabij een leerjaar. De zwarte school levert echter maar een bescheiden bijdrage aan de tussenschoolse prestatieverschillen. Op scholen met meer dan 50% minderheidsleerlingen zijn de taalprestaties substantieel lager, maar de rekenprestaties op scholen met meer dan 75% allochtone leerlingen zijn van gelijk niveau als op volledig witte scholen. Minder dan 5% van de tussenschoolse verschillen in rekenprestaties is geassocieerd met de concentratie minderheidsleerlingen op school. Bij taal is dit minder dan 10%.

### *Leerlingen uit de minderheden lopen aanvangsachterstand in*

De prestatieachterstand van de leerlingen uit de minderheden is niet in alle leerjaren even groot. Bij rekenen is de achterstand in groep 8 kleiner dan in groep 6 en daar is de achterstand weer kleiner dan in groep 4. Het gangbare beeld is dat de leerlingen uit de minderheden in de loop van het basisonderwijs steeds verder achterop raken. De prestatieverschillen tussen de leerjaren suggereren echter het tegenovergestelde. Het lijkt erop dat de achterstand kleiner wordt.

Longitudinale analyse van de prestaties van leerlingen die in 1994 in groep 4 zaten, bevestigt dit. De verschillen in taal- en rekenprestaties tussen leerlingen uit de minderheden en autochtone leerlingen worden in de loop van het basisonderwijs kleiner. Leerlingen uit de minderheden boeken van groep 4 naar groep 8 meer leerwinst dan autochtone leerlingen. De extra leerwinst is bij rekenen groter dan bij taal. Bij rekenen wordt de meeste winst geboekt tussen groep 6 en groep 8, bij taal is er vooral winst van groep 4 naar groep 6. Op zwarte scholen is de leerwinst even groot als op witte scholen.

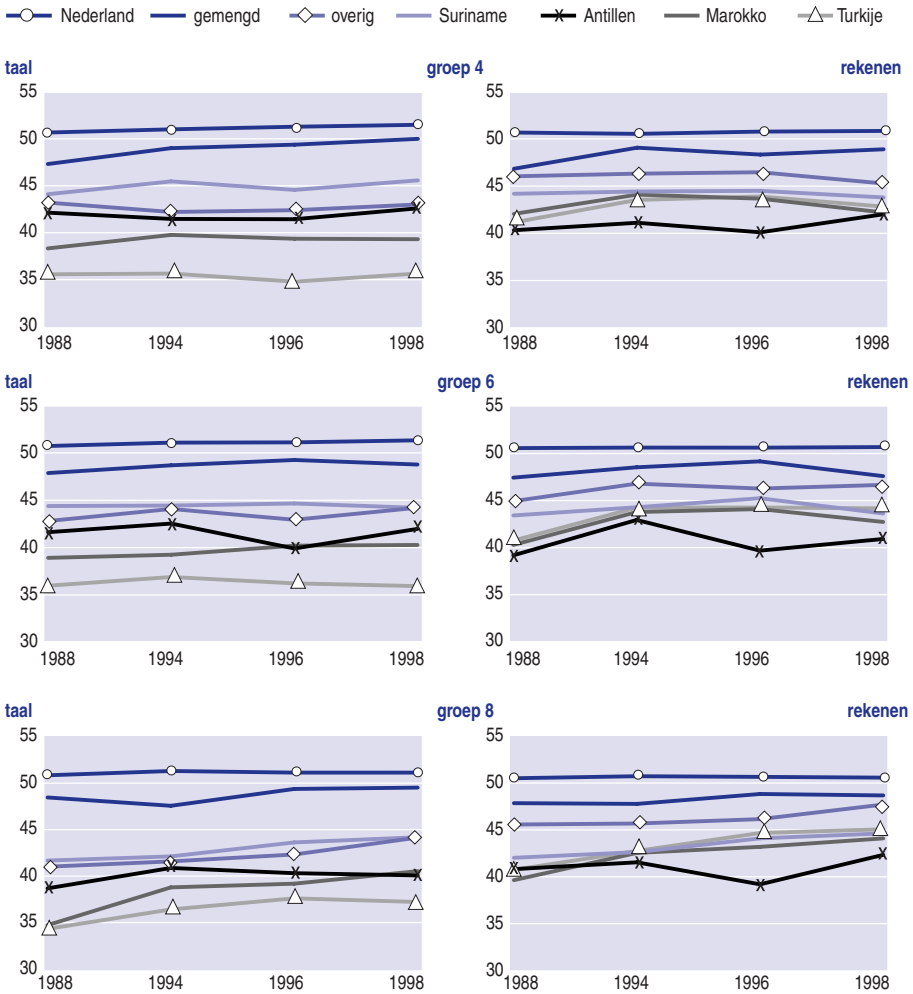
### *Positieve prestatieontwikkeling in de loop van de tijd*

Integratie wordt graag voorgesteld als een proces dat lineair afhankelijk is van de tijd: hoe langer migrantengroepen zich in een land hebben gevestigd, des te minder onderscheiden zij zich van de autochtone bevolking. Daarom is er ook veel belangstelling voor de ontwikkeling van de schoolprestaties van opeenvolgende groepen leerlingen uit de minderheden in de loop van de tijd. Vergelijking van de toetsresultaten in 1988, 1994, 1996 en 1998 maakt duidelijk dat er beweging zit in de prestaties van de leerlingen uit de minderheden. Vooral in groep 8, aan het einde van het basisonderwijs, zit er een stijgende lijn in de prestaties van de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen. De positieve prestatieontwikkeling is het meest prominent bij rekenen. Tussen 1988 en 1998 is de achterstand van Turkse leerlingen ten opzichte van de autochtone leerlingen bijna gehalveerd. Wanneer deze ontwikkeling zich onveranderd voortzet, dan zal de prestatieachterstand bij rekenen rond 2010 ongedaan zijn gemaakt.

Ook bij taal is er progressie, maar deze is minder sterk dan bij rekenen en bovendien ligt het startpunt bij taal op een lager niveau. Bij taal boeken de Marokkaanse leerlingen de meeste vooruitgang. Als zij zich echter in het huidige tempo verder verbeteren, duurt het toch nog tot 2020 voordat zij het niveau van de autochtone leerlingen hebben bereikt. De Turkse leerlingen doen er naar verwachting nog langer over, bovendien lijkt bij hen de vooruitgang enigszins af te vlakken.

**Figuur 2.4**

**Taal- en rekenprestaties<sup>a</sup>, naar land van herkomst, jaargroep en schooljaar, 1988-1998 (gemiddelden)**



a Toetsscores zijn gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, sd = 10)

Bron: ITS/GION (LEO'88); ITS/SCO/NWO (Prima '94-'98) SCP-bewerking

Van de leerlingen uit de minderheden is een steeds groter deel in Nederland geboren en het opleidingsniveau van de ouders beweegt zich in een stijgende lijn. Het is denkbaar dat de vooruitgang van de leerlingen in de loop van de tijd hierop valt terug te voeren. Het is denkbaar, maar de analysesresultaten vertellen iets anders. Ook als rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders en het geboorteland van de leerlingen is er onverminderd sprake van een positieve prestatietrend in de tijd.

Daar komt nog iets bij. De geconstateerde vooruitgang betreft de prestaties in groep 8. Kijken we naar de prestaties in groep 4 in de overeenkomstige jaren, dan zit daar veel minder ontwikkeling in. In het voorgaande is gebleken dat ook de prestaties in groep 2 in de loop van de tijd min of meer constant zijn gebleven. In feite is de taalachterstand waarmee de leerlingen uit de minderheden aan het basisonderwijs beginnen in 1998 nauwelijks geringer dan in 1988.

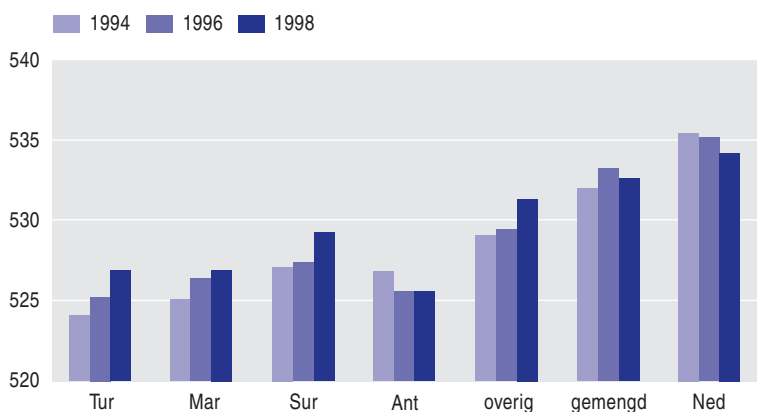
Winst in de hogere groepen bij gelijkblijvende aanvangsachterstand impliceert dat de winst vooral op het conto van de scholen moet worden geschreven. De resultaten suggereren dat basisscholen in de loop van de tijd meer vat hebben gekregen op de prestaties van de leerlingen uit de minderheden en nu beter dan in het verleden erin slagen om aanvangsachterstanden bij deze leerlingen te verminderen.

#### *Ook progressie op de Cito-eindtoets*

De prestatievoortgang komt ook tot uitdrukking in de scores van de leerlingen uit de minderheden op de Cito-eindtoets (figuur 2.5). De eindtoetscores van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en overige allochtone leerlingen zijn tussen 1994 en 1998 substantieel omhooggegaan. Aangezien in diezelfde periode de scores van de autochtone leerlingen enigszins zijn gedaald, is de achterstand van de minderheidsgroepen op de eindtoets aanzienlijk verminderd. Bij Turkse en Marokkaanse leerlingen is het verschil met ongeveer een derde afgenomen. De achterstand van de Surinaamse leerlingen is ruim 40% kleiner geworden en de overige allochtone leerlingen zijn meer dan de helft van hun achterstand kwijtgeraakt.

**Figuur 2.5**

**Cito-eindtoets basisonderwijs, naar schooljaar en land van herkomst, 1994-1998 (gemiddelde totaalscores)**



Bron: ITS/SCO/NWO (Prima'94/'96/'98) SCP-bewerking

### *Minder overadvisering*

De hogere eindtoetscores vertalen zich ook in hogere adviezen voor de keuze van een schooltype in het voortgezet onderwijs, maar de adviezen zijn eigenlijk een verhaal apart. In het verleden is herhaaldelijk vastgesteld dat leerlingen uit de minderheden bij gelijke prestaties een hoger advies krijgen dan autochtone leerlingen. Deze zogeheten overadvisering werkt voor sommige leerlingen positief uit, maar over het geheel genomen zijn de effecten ervan niet gunstig. De overadvisering leidt tot prestatieachterstand in het voortgezet onderwijs en dat heeft weer een overmaat aan voortijdig school verlaten tot gevolg.

Mede door de overadvisering is eind jaren tachtig het verband tussen prestaties en adviezen enigszins zoekgeraakt en kregen leerlingen uit de minderheden adviezen die niet veel lager waren dan de adviezen van autochtone leerlingen. In loop van de jaren negentig is dit veranderd. De adviezen zijn beter afgestemd op de prestaties en de overadvisering neemt af. Bij Turkse en Marokkaanse leerlingen is er in 1998 nog steeds enige overadvisering, maar duidelijk minder dan in de voorgaande jaren. Bij de Surinaamse en Antilliaanse leerlingen is de overadvisering in 1998 verdwenen. Tegelijkertijd bevindt het aandeel adviezen voor de hoogste schooltypen zich bij de leerlingen uit de minderheden in een stijgende lijn. Hoge adviezen aan leerlingen uit de minderheden worden overigens mede mogelijk gemaakt doordat de docenten bij deze leerlingen de taalprestaties minder zwaar laten meewegen dan de rekenprestaties.

### *Effectiviteit van onderwijs aan achterstandsleerlingen kan verder worden vergroot*

De vooruitgang in prestaties van leerlingen uit de minderheden, ondanks een min of meer gelijkblijvend beginniveau, en de betere afstemming van de adviezen op de prestaties ondersteunen de stelling dat de basisscholen zich langzaamaan beter hebben ingesteld op de specifieke eisen die het onderwijs aan leerlingen uit de minderheden stelt. Effectief achterstandsonderwijs vraagt van leerkrachten een sterke nadruk op de kernvakken van het curriculum, een sterk gestructureerde aanpak van de leerstof, een gerichtheid op leerstandaarden en op het toetsen van de vorderingen van leerlingen tegen die standaarden. Een essentieel element van effectief achterstandsonderwijs is dat de leerlingen bij onvoldoende verwerking van de leerstof herinstructie en aanvullend onderwijs krijgen.

Analyse van gegevens over de werkwijze in de klas wijst uit dat scholen met veel minderheidsleerlingen zich enkele van de aspecten van effectief achterstandsonderwijs expliciet hebben eigen gemaakt. Ze steken meer leestijd in de kernvakken en besteden veel aandacht aan de structurering van de leerstof en de verzorging van de instructie. Bovendien zorgen ze door doelmatig klassenmanagement voor een rustige en ordelijke sfeer in de klas.

Voor werkelijk effectief achterstandsonderwijs is echter meer nodig. Vooral het bijwerken van leerlingen op basis van toetsuitslagen vormt een essentieel element. Er zijn geen aanwijzingen dat dit deel uitmaakt van de dagelijkse praktijk op concentratiescholen. Ook de organisatorische condities waaronder het team werkt, zijn een factor. Op een belangrijk deel van de concentratiescholen lijkt er onvoldoende aandacht voor het bijhouden en verbeteren van de kwaliteit van de primaire onderwijsprocessen.

Valt hieraan iets te doen met interventie van buitenaf? Het Rotterdamse kea-project is in ons land de meest vooruitstrevende poging om door middel van externe interventie effectief achterstandsonderwijs te realiseren. Het project heeft aantoonbare resultaten, maar maakt de hooggestemde verwachtingen nog niet geheel waar. Duidelijk is in ieder geval geworden dat een eenmalige ondersteuningsimpuls niet voldoende is om effectief achterstandsonderwijs in al zijn facetten van de grond te krijgen. Bovendien moet er voor de meer complexe vaardigheden, met name op het gebied van het taalonderwijs, nog het nodige ontwikkelingswerk worden verzet.

#### *Tegengaan van aanvangsachterstand is niet voldoende*

Door de sterk toegenomen aandacht voor achterstanden in de voor- en vroegschoolse fase kan de indruk zijn ontstaan dat de achterstandsproblematiek van leerlingen uit de minderheden kan worden opgelost wanneer het lukt hun aanvangsachterstand weg te werken. Dit veronderstelt dat bij gelijke aanvangsvaardigheden er geen achterstanden in de verwerking van de leerstof meer hoeven te ontstaan. De achterliggende gedachte is dat aanvangsachterstanden van jaar tot jaar min of meer onveranderd worden doorgegeven. Dit transmissiemodel van achterstand geeft de werkelijkheid echter maar ten dele weer. Naast transmissie van achterstand vindt er in elk schooljaar ook een hernieuwde productie van achterstand plaats. Als gevolg hiervan is binnen de schoolloopbanen van afzonderlijke leerlingen uit achterstandsgroepen een eenmalige prestatieimpuls niet toereikend. Het terugdringen van aanvangsachterstand is noodzakelijk, maar niet voldoende om achterstand aan het einde van de rit te voorkomen.

#### *Scholen beter op de hoogte van achterstandsmiddelen*

Als gevolg van het overheidsbeleid krijgen scholen met veel leerlingen uit de minderheden extra middelen. In het verleden is geconstateerd dat veel scholen hiervan niet op de hoogte waren en dat de middelen min of meer gedachteloos werden gebruikt voor het verkleinen van de groepsgrootte. Zowel het een als het ander is veranderd. Schooldirecties weten nu wel dat ze extra middelen krijgen voor de doelgroep leerlingen op hun school en het overgrote deel van de scholen gebruikt de middelen deels voor het verkleinen van de groepen en voor een ander deel voor specifieke activiteiten voor de doelgroep leerlingen. Gebleken is dat groepsverkleining autonome positieve effecten kan hebben voor leerlingen uit achterstandsgroepen doordat er een toename ontstaat van de hoeveelheid taakgerichte interacties tussen leerlingen en docenten. Aanwending van extra middelen voor doelgroep leerlingen komt op scholen met veel minderheidsleerlingen veel vaker voor dan op scholen met weinig doelgroep leerlingen. Van het gebruik van extra middelen voor doelgroep leerlingen is er een zwak positief effect op de prestatiewinst in rekenen die leerlingen tussen groep 6 en groep 8 boeken.

#### *Monitoring van prestaties voor gemeenten een moeilijke opgave*

De gemeentelijke betrokkenheid bij het onderwijsachterstandsbeleid krijgt in deze rapportage bijzondere aandacht. Sinds 1998 hebben gemeenten tot taak de regie te voeren over de aanpak van onderwijsachterstand op de scholen. Gegevens over de vorderingen van de doelgroep leerlingen in het basisonderwijs kunnen hierbij op verschillende manieren een rol spelen. Ze kunnen de gemeenten aanknopingspunten bieden

voor de probleemanalyse en de prioriteitsstelling die idealiter vooraf dienen te gaan aan de vorming van een beleidsplan. Informatie over vorderingen kan ook relevant zijn voor het traceren van beleidseffecten. Van de gemeenten wordt daarom verwacht dat zij de vorderingen van de leerlingen uit de doelgroepen volgen. Het ministerie van OCenW heeft hiervoor in samenspraak met de vier grootste gemeenten en de G21 een zogeheten kernmonitor opgesteld.

Het volgen van leerresultaten is een complexe opgave. Er moeten keuzen worden gemaakt ten aanzien van de onderwerpen en er moet een logistiek worden opgezet voor het verkrijgen en verwerken van de gegevens. Daar komt bij dat het opzetten van een monitor nog iets anders is dan het onderhouden ervan. Dit neemt niet weg dat de acht gemeenten die aan deze rapportage hebben meegewerkt zich met veel inzet, zij het met wisselend succes, op het onderwerp monitoring hebben gestort. In die gemeenten waar een eerste proeve van een monitor daadwerkelijk is geproduceerd, is dit gebeurd door inschakeling van een extern bureau.

Voor de meeste gemeenten moet er nog een lange weg worden afgelegd voordat een onderwijsmonitor daadwerkelijk kan gaan functioneren als instrument in een onderwijs-achterstandsbeleid. Het is de vraag of dit niet een opgave is die de draagkracht van het merendeel van de gemeenten eigenlijk te boven gaat en of de gemeenten bij het bepalen van hun prioriteiten niet beter kunnen aansluiten bij analyses en resultaten van landelijk onderzoek. Daaruit valt immers ook af te leiden dat de gemeenten geen specifieke component in de schoolresultaten van leerlingen uit de minderheden vormen.

### **2.3 Ongunstigere loopbanen na het basisonderwijs, maar gunstige toekomstperspectieven**

#### *Hogere schoolkeuzen en aanvangsprestaties in het voortgezet onderwijs*

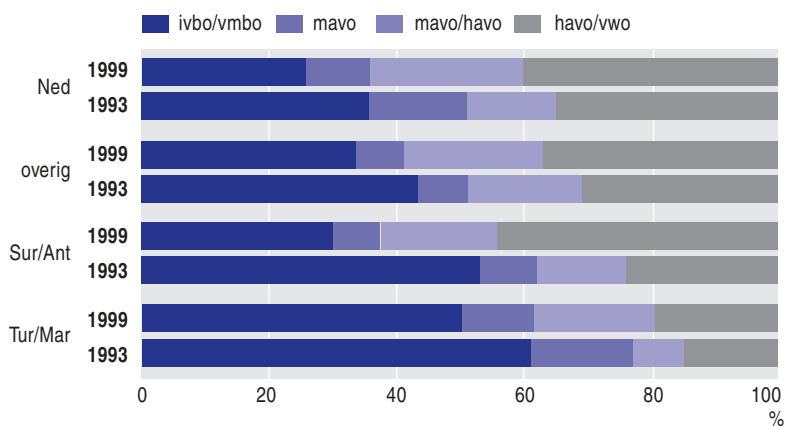
Positieve ontwikkelingen in de onderwijsresultaten van leerlingen uit de minderheden beperken zich niet tot het basisonderwijs. Ook in het voortgezet onderwijs kan bij vergelijking van de schoolkeuzen en de aanvangsprestaties in 1993 en 1999 een positieve trend worden vastgesteld (figuur 2.6). In 1993 ging van de Turkse en Marokkaanse leerlingen iets meer dan 20% naar een brugklastype met havo of hoger, in 1999 was dit toegenomen tot bijna 40%. Bij de Surinaamse en Antilliaanse leerlingen was de vooruitgang nog groter waardoor hun verdeling over de verschillende schooltypen in 1999 nog maar weinig verschilt van die van de autochtone leerlingen.

Van de leerlingen uit de minderheden die in Nederland zijn geboren, stroomt een belangrijk groter deel door naar de hogere typen van voortgezet onderwijs dan van de eerste generatie. Dat komt doordat hun prestaties aan het einde van het basisonderwijs hoger zijn. In paragraaf 2.2 is overigens vermeld dat de prestatieverbetering in het basisonderwijs niet kan worden toegeschreven aan het feit dat in de jongere cohorten het aandeel van de tweede generatie is toegenomen.



**Figuur 2.6**

**Eerste schooltype in het voortgezet onderwijs, naar land van herkomst, 1993 en 1999**

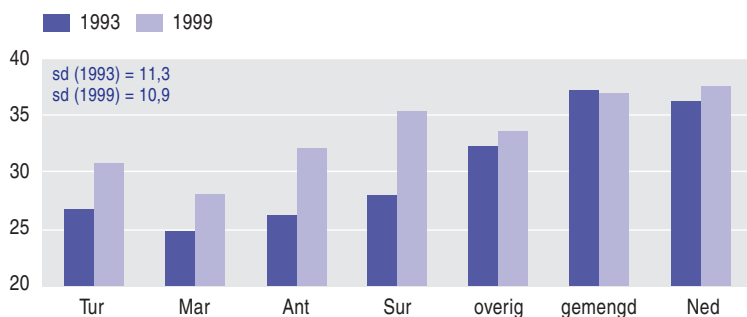


Bron: CBS (VOCL'99) SCP-bewerking

De positieve trend in de doorstroming staat niet op zichzelf. Niet alleen de doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs is toegenomen, ook de prestaties bij aanvang van het voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren verbeterd (figuur 2.7). Bij de prestaties is de grootste winst weer voor de Surinaamse en Antilliaanse leerlingen. De aanvangsprestaties van de Surinaamse leerlingen doen nog maar weinig onder voor die van de autochtone leerlingen. De verbetering van de aanvangsprestaties is bij leerlingen uit de minderheden veel groter dan bij autochtone leerlingen, zodat hun prestatieachterstand in de periode 1993-1999 aanzienlijk is verminderd.

**Figuur 2.7**

**Citoscores bij aanvang van het voortgezet onderwijs, naar land van herkomst, 1993/1999 (gemiddeld aantal goed beantwoorde opgaven)**



Bron: CBS (VOCL'93/99) SCP-bewerking

Het is een gunstige ontwikkeling dat de vermindering van achterstand zich ook voordoet binnen de afzonderlijk brugklasyten. Als gevolg van overadvisering (zie § 2.2) was het in het verleden zo dat leerlingen uit de minderheden in elk van de schooltypen van het voortgezet onderwijs van start gingen met een niet geringe prestatieachterstand. De mate van overadvisering is in de loop van de tijd afgenomen. Als gevolg hiervan kiezen leerlingen uit de minderheden nu meer een schooltype dat past bij hun prestatie-niveau. Hierdoor komen hun prestaties binnen een gekozen schooltype beter overeen met de prestaties van de autochtonen leerlingen.

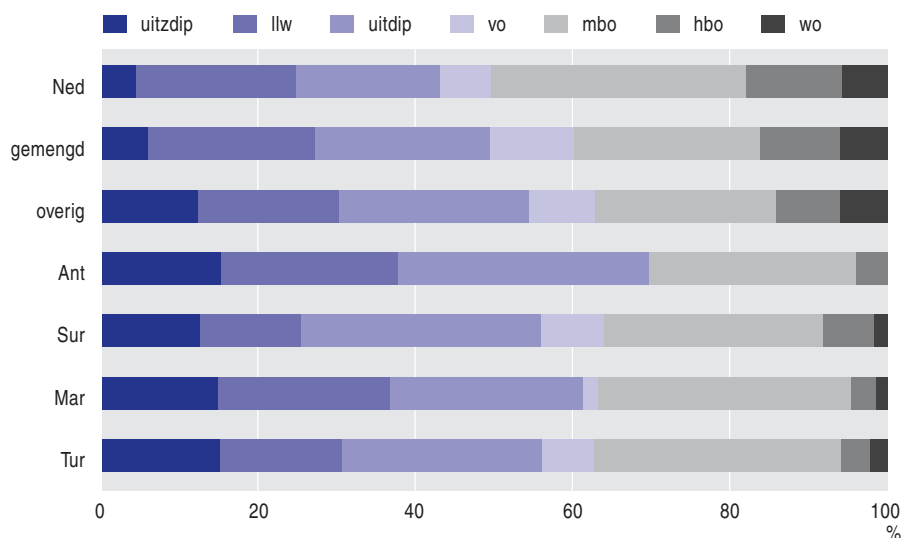
De resterende prestatieachterstanden bij aanvang van het voortgezet onderwijs zijn overigens wel van invloed op de eerste schoolresultaten. De cijfers op het kerstrapport zijn bij leerlingen uit de minderheden in de meeste brugklasyten wat lager dan die van autochtone leerlingen. Dit verschil is het gevolg van de lagere aanvangsprestaties.

### *Ongunstiger doorstroomprofiel*

De leerlingen uit de minderheden die nu in de hogere jaren van het voortgezet onderwijs zitten, hebben nog niet kunnen profiteren van de prestatieverbetering in de jongere cohorten. Dat is te zien aan hun schoolloopbanen. Degenen die in 1993 zijn begonnen met voortgezet onderwijs hebben een ongunstiger doorstroomprofiel dan autochtone leerlingen (figuur 2.8). Dat komt doordat ze vaker vertraging oplopen en doordat een veel groter deel van hen het onderwijs verlaat zonder een diploma te hebben behaald.

**Figuur 2.8**

**Positie in het zevende jaar<sup>a</sup> na de start in het voortgezet onderwijs, naar land van herkomst, 1999 (leerlingen die in 1993 zijn begonnen met voortgezet onderwijs)**



<sup>a</sup> de categorie llw betreft leerlingen die naar het leerlingwezen zijn gegaan. Deze leerlingen zijn verder niet gevolgd, zodat het niet zeker is dat zij in het zevende jaar nog deelnemen aan het llw.

Bron: CBS (VOCL'93)

Ook bij een start in eenzelfde schooltype valt de vergelijking van de schoolloopbanen in het voortgezet onderwijs in het nadeel uit van de leerlingen uit de minderheden. Dat neemt niet weg dat hun schoolloopbanen inmiddels het hele spectrum van onderwijssectoren en schooltypen bestrijken. Ze stromen in groten getale door naar het mbo en zijn met substantiële aantallen vertegenwoordigd in het havo/vwo. De doorstroming naar het hoger onderwijs van de nog beperkte groep leerlingen uit de minderheden die het havo/vwo met succes doorloopt, doet niet onder voor de doorstroming van de autochtone havo/vwo'ers. Hetzelfde geldt voor degenen die het mbo met een diploma hebben afgesloten.

*Toegankelijkheid van de instellingen en schakelmomenten zijn niet het probleem*

De positie van leerlingen uit de minderheden in het onderwijs na de basisschool wordt vaak gezien vanuit het perspectief van de toegankelijkheid van de instellingen. Het gaat dan in de eerste plaats om de vraag of er bij de toegangspoort van de school specifieke belemmeringen zijn voor leerlingen uit de minderheden. Uit de gegevens die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, blijkt echter dat de toegankelijkheid op het niveau van het eerste schooltype in het voortgezet onderwijs geen issue hoeft te zijn. De schoolkeuzen van de leerlingen uit de minderheden zijn eerder aan de hoge dan aan de lage kant en deze keuzen worden door de scholen geaccepteerd. Ook op het niveau van het mbo en het hbo ondervinden de leerlingen uit de minderheden geen specifieke toegangsbelemmeringen. Het idee dat schakelmomenten in de loopbaan voor leerlingen uit achterstandsgroepen van speciale betekenis zijn, lijkt in ieder geval op dit niveau van het onderwijs aan herziening toe. Niet de schakelmomenten leveren de meeste risico's, maar veel meer wat er dagelijks in de primaire onderwijsleerprocessen gebeurt.

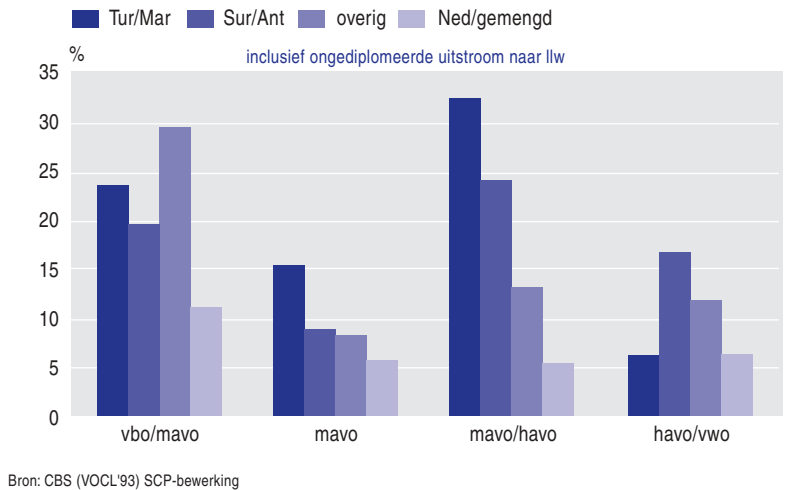
*De prestaties en het voortijdig school verlaten zijn wel problematisch*

Leerlingen uit de minderheden krijgen niet minder makkelijk toegang tot de instellingen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs dan autochtone leerlingen. Anders dan vaak wordt gedacht, vormen de schakelmomenten in de schoolloopbaan geen specifiek probleem. Kan hieruit nu worden afgeleid dat de schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden na het basisonderwijs soepel en zonder bijzondere problemen verlopen? Nee, zo is het niet. Er zijn twee negatieve aspecten. In de eerste plaats verlaat een veel te groot deel van de leerlingen uit de minderheden het onderwijs zonder enig diploma te hebben behaald (figuur 2.9) en in de tweede plaats zakt een onevenredig deel voor het eindexamen.

Bij het voortijdig verlaten van het onderwijs zijn er overigens aanzienlijke verschillen tussen jongens en meisjes. Zo is het percentage voortijdig schoolverlaters onder de Surinaamse en Antilliaanse jongens die in 1993 met voortgezet onderwijs zijn begonnen tegen de 25%, terwijl van de meisjes minder dan 15% het onderwijs zonder diploma verlaat. Bij autochtone leerlingen is het verschil veel kleiner (9% bij de jongens tegen 7% bij de meisjes). Als gevolg hiervan bestaat een onevenredig deel van de zogeheten harde kern van de voortijdig schoolverlaters uit jongens uit de minderheden.

Figuur 2.9

**Ongediplomeerd verlaten van het onderwijs, naar aanvangstype in het voortgezet onderwijs en land van herkomst, 1999**



De overmaat aan voortijdig school verlaten door leerlingen uit de minderheden blijkt het gevolg van lage prestaties bij aanvang van het voortgezet onderwijs. In samenhang daarmee is ook doubleren in het basisonderwijs een specifieke risicofactor.

Anders dan bij autochtone leerlingen is het voortijdig school verlaten bij leerlingen uit de minderheden geen verschijnsel dat zich in hoofdzaak beperkt tot het vbo. Ook in andere schooltypen van het voortgezet onderwijs is het aandeel voortijdig schoolverlaters onder de leerlingen uit de minderheden onaanvaardbaar hoog. De enige uitzondering hierop vormen de Turkse en Marokkaanse leerlingen in havo/vwo.

*Het eindexamen als specifieke barrière*

Het tweede negatieve aspect van de schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden na het basisonderwijs betreft de gang van zaken bij de eindexamens. Op elk niveau is het aandeel geslaagden onder hen substantieel lager dan onder autochtone leerlingen. Ook bij de propedeuse in het hoger onderwijs hebben studenten uit de minderheden meer moeite met het halen van het examen.

De slaagpercentages bij de eindexamens in het voortgezet onderwijs zouden nog ongunstiger zijn wanneer alleen de resultaten op het centraal examen zouden tellen. Gunstigere resultaten op het schoolgedeelte van de examens trekken veel leerlingen uit de minderheden over de streep. Het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen is bij hen namelijk veel groter dan bij autochtone examinandi. Dit verschijnsel doet zich niet in een enkel examenjaar voor, maar kan over een reeks van jaren worden vastgesteld. De inspectie van het onderwijs, die belast is met het toezicht op de examens, heeft de discrepanties gesignaleerd en houdt zich ermee bezig.

### *Weinig aandacht voor achterstand in het voortgezet onderwijs*

Over de activiteiten die scholen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs ondernemen om de onderwijskansen van leerlingen uit de minderheden te verbeteren, zijn geen recente gegevens beschikbaar. Wat erover valt te zeggen berust op oudere bronnen, indrukken en op circumstantial evidence. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de onderwijskansen van leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs geen issue van betekenis vormen. Het lijkt erop dat men de geringere taalvaardigheid in het Nederlands van deze leerlingen als een gegeven accepteert en met de mantel der liefde bedekt. Bij beoordelingen van de prestaties wordt hiermee rekening gehouden. Pas bij een echte objectieve toetsing van de prestaties, bij het centraal examen, komen de achterstanden weer aan het licht. Door een relatief gunstige beoordeling bij de school-examens weten de scholen hun blazen toch nog redelijk schoon te houden. Intussen haakt wel een onevenredig deel van de leerlingen uit de minderheden af, mede als gevolg van prestatieachterstand. De extra middelen die de scholen krijgen voor leerlingen uit de minderheden lijken vooral te worden besteed aan NT2-onderwijs voor zij-instromers en aan enige extra begeleiding van individuele leerlingen uit de doelgroepen.

## **2.4 Aangrijpingspunten voor verbetering**

De prestaties en de schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden zijn de afgelopen tien jaar substantieel verbeterd. Zo veel is uit het voorgaande wel duidelijk geworden. Tegelijkertijd is gebleken dat er op een groot aantal punten nog sprake is van aanzienlijke achterstand. De analyses leveren aanknopingspunten voor verdere verbetering

### *Aangrijpingspunt aanvangsachterstand*

De taak van de docenten in de onderbouw van het basisonderwijs zou aanzienlijk worden verlicht wanneer het lukt de aanvangsachterstand in de voor- en vroegschoolse fase te verminderen. Aan het lage opleidingsniveau van de ouders en de voorkeur voor de eigen taal valt weinig te verhelpen. De integratie via gemengde paarvorming verloopt, in ieder geval bij Turken en Marokkanen, traag. Wel kunnen aan deze bronnen van prestatieverschil inzichten worden ontleend die van belang zijn voor het verminderen van de aanvangsachterstand.

Het succes van de kinderen van hogeropgeleide ouders is voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat zij hun kinderen op een informele manier kennis en vaardigheden overdragen die bevorderlijk zijn voor de cognitieve ontwikkeling. Daarbij hebben deze ouders een goed gevoel voor de ontwikkelingsbehoeften van hun kind en slagen ze erin de informele instructie daarop af te stemmen. Ouders met een lagere opleiding proberen dit ook, maar ze zijn er niet zo goed in. De kwaliteit van de informele instructie die zij hun kinderen geven, laat te wensen over en mede daardoor kent de cognitieve ontwikkeling van deze kinderen een minder voorspoedig verloop.

Hier ligt een aangrijpingspunt voor verbetering. Er dienen zich verschillende mogelijkheden aan. Het meest voor de hand liggend lijkt om door voorlichting, educatie en training, de kwaliteit van het instructiegedrag van de ouders en hun gevoeligheid voor de kinderlijke ontwikkeling te vergroten. Hoe voor de hand liggend het ook lijkt om

het in deze richting te zoeken, in werkelijkheid blijkt het een moeizame en waarschijnlijk onbegaanbare weg. De projecten en programma's die hiervoor zijn opgezet, moeten als mislukt worden beschouwd. Gebleken is dat ze geen effect hebben op de cognitieve ontwikkeling van de kinderen. Het gemak en de vanzelfsprekendheid waarmee hoger-opgeleide ouders de ontwikkeling van hun kinderen stimuleren, zijn niet in een oefenprogramma van een of enkele uren per week te verwerven. Dit betekent overigens niet dat programma's die tot doel hebben ouders meer bewust te maken van de opvoedings- en ontwikkelingsvraagstukken geheel zonder zin zijn. Ze kunnen een algemene activerende invloed hebben op de ouders en hun betrokkenheid bij het onderwijs van hun kinderen vergroten. In feite blijken ze dit effect ook te hebben. Bovendien zijn er effecten aangetoond op het sociale functioneren van de kinderen op latere leeftijd.

Een volgende optie is het vergroten van de taalvaardigheid in het Nederlands van de ouders. Net zoals de ouders van gemengde herkomst zouden ook andere allochtone ouders de Nederlandse taalontwikkeling van hun kind kunnen stimuleren door meer gebruik te maken van het Nederlands als voertaal. Over het nut van het gebruik van het Nederlands door anderstalige ouders in de omgang met hun kinderen lopen de meningen echter sterk uiteen. Tot voor kort overheerste de opvatting dat ouders die het Nederlands gebrekkig beheersen hun kinderen maar beter in de eigen taal kunnen aanspreken omdat de kinderen anders alleen maar de fouten van de ouders overnemen. Bovendien zou de eigen taal een veel geschikter vehikel zijn voor het uitdrukken van gevoelens dan de zeker in dit opzicht toch altijd maar beperkt toegankelijke tweede taal. Over dit laatste bestaat nog steeds wel overeenstemming, maar het inzicht dat kinderen zeer wel tegelijk met hun ouders het Nederlands kunnen leren, krijgt meer aanhang.

Als programma's voor ouders niet het beoogde effect hebben, dan is er het alternatief om de ontwikkelingsstimulering over te laten aan professionals in een institutionele setting. De peuterspeelzaal dient zich aan als een omgeving die hiertoe mogelijkheden biedt. Nu al blijkt dat deelname aan een peuterspeelzaal een zeker positief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling van de kinderen. Het effect is uiterst bescheiden, maar het is voor verbetering vatbaar, want peuterspeelzaalleidsters zijn over algemeen bepaald nog geen professionals in het bevorderen van de cognitieve ontwikkeling en taalvaardigheid. Hier is nog een lange weg te gaan van het professionaliseren, perfectioneren en finetunen van het programma-aanbod. De resultaten van de projecten Piramide en Kaleidoscoop onderstrepen dat ook met goed opgezette institutionele programma's de successen niet voor het oprapen liggen.

Intensivering van de voor- en vroegschoolse educatie en van het gebruik van programma's als Piramide en Kaleidoscoop is in de meeste gemeenten een van de hoofdonderdelen van het onderwijsachterstandsbeleid. Voor de uitvoering daarvan is het nuttig dat de gemeenten beschikken over gegevens met betrekking tot het bereik van voorschoolse voorzieningen onder de minderheden. De meeste gemeenten hebben wel informatie over aantallen deelnemers aan peuterspeelzaal, maar de gegevens zijn vaak ontoereikend voor een representatief overzicht van het bereik van de instellingen.

Naast het gebruik van specifieke programma's in de peuterspeelzalen biedt ook de reguliere aanpak in de groepen 1 en 2 mogelijkheden om aanvangsachterstand te verminderen. Scholen met hoge concentraties leerlingen uit de minderheden maken hier meer gebruik van dan andere scholen. Ze werken in groep 2 meer met systematische programma's voor cognitieve ontwikkeling en doen meer aan onderwijs in het Nederlands als tweede taal. Ook werken ze vaker met dubbele bezetting in de groep. Toch valt er op deze punten nog een wereld te winnen. Want de extra inzet van personeel in de kleutergroepen is nog maar op een klein deel van de scholen opgenomen in een schoolbeleid dat is gericht op het terugdringen van achterstand.

Vermindering van aanvangsachterstand is ook te realiseren wanneer in het onderwijs in de kleutergroep al op meer systematische wijze een voorschat wordt genomen op de leerstof in groep 3. Op scholen die in groep 2 een voorloper gebruiken van de taal- en rekenmethode in groep 3 zijn de leerlingen verder in begrips- en ordeningsvaardigheden.

### *Vergroting van de effectiviteit van het basisonderwijs*

Uit de hier gepresenteerde resultaten blijkt dat het mogelijk is de prestatieachterstand van leerlingen uit de minderheden te reduceren. De basisscholen boeken hierin voor wat het rekenen betreft steeds meer succes. De winst bij rekenen is van belang voor de verdere schoolloopbanen van de leerlingen uit de minderheden omdat in de adviezen die zij krijgen de rekenprestaties zwaarder worden gewogen dan bij autochtone leerlingen. Progressie in rekenen vertaalt zich dus in hogere adviezen. In de loop van de tijd hebben meer leerlingen uit de minderheden een havo/vwo-advies gekregen, terwijl tegelijkertijd de adviespraktijk realistischer is geworden. Met dit laatste wordt bedoeld dat de adviezen van leerlingen uit de minderheden die vroeger nauwelijks verband hielden met hun prestaties daar nu veel meer op zijn afgestemd.

Uit de afwezigheid van een negatief prestatie-effect op de scholen met de hoogste concentraties leerlingen uit de minderheden kan worden afgeleid dat juist op deze scholen de accommodatie aan de veranderde leerlingbevolking het verst is gevorderd. Scholen met wat lagere concentraties leerlingen uit de minderheden hebben vaak te maken met een toename van de concentratie en verkeren daardoor in een overgangsfase voor wat betreft de aanpassing van de werkwijze.

Waarin bestaan de aanpassingen die de zwarte scholen doorvoeren? Uit de beperkte gegevens die daarover beschikbaar zijn, valt af te leiden dat zij in de eerste plaats meer werk maken van het onderwijs in het Nederlands als tweede taal. Vervolgens zijn er aanwijzingen dat zij vaker kiezen voor sterk gestructureerde vormen van onderwijzen en leren, waarbij bovendien goed gebruik wordt gemaakt van de extra middelen waarover deze scholen dankzij diverse regelingen kunnen beschikken.

De aanpak van het onderwijs kan men globaal gesproken onderverdelen in twee hoofdtypen. Ze komen onder verschillende benamingen voor: leerling gericht tegenover leerkracht gericht, sturend versus ontdekkend, resultaat gericht tegenover proces gericht, gestructureerd versus open. De leerlinggerichte, open benadering mag zich verheugen in een grote populariteit onder leerkrachten en docentopleiders (Vernooij 2001). Uit een veelheid van onderzoek blijkt echter dat deze benadering vooral voor leerlingen

uit achterstandsgroepen een averechtse uitwerking heeft (Chall 2000; Grossen 1998). Deze leerlingen zijn juist gebaat bij een aanpak die de leerstof en leerresultaten centraal stelt en voorziet in een sterk gestructureerde begeleiding van leerlingen (Slavin en Madden 1989). Directe instructie waarin per les een duidelijk afgebakend onderwerp uit een heldere leerlijn wordt behandeld, toegepast en geoefend, is kenmerkend voor deze aanpak. Voor leerlingen met aanvangsachterstand is van speciaal belang dat het voorkomen en waar nodig snel remediëren van achterstand in de verwerking van de leerstof door herinstructie en aanvullende oefenstof een vast element in de aanpak is. In meer uitgewerkte vormen van gestructureerd onderwijs wordt toegewerkt naar leerstandaarden die aangeven wat leerlingen aan het einde van een leerstofonderdeel ten minste moeten kennen en kunnen.

Bij onderwijsvernieuwers en begeleiders en ook bij veel leerkrachten bestaat de opvatting dat de gestructureerde aanpak die door hen wordt aangeduid als klassikaal of frontaal onderwijs, ouderwets en achterhaald is. Leren wordt door hen gezien als een open proces waarin de wederzijdse behoeften van leerling en leerkracht moeten worden vervuld. Het onderwijs dient in deze opvatting het spontane ontwikkelingsproces van de leerling te volgen en wordt daarom ook wel omschreven als responsief of adaptief onderwijzen. Een evenwichtige sociaal-emotionele ontwikkeling krijgt hierin het primaat, de cognitieve ontwikkeling wordt daaraan ondergeschikt gemaakt.

Een deel van de kenmerkende principes van gestructureerd onderwijs komen we meer tegen op scholen met een hoge concentratie minderheden, maar lang niet alle scholen maken er gebruik van. Hier is nog ruimte voor verbetering. De Rotterdamse onderwijsbegeleidingsdienst heeft de principes van gestructureerd onderwijs verwerkt in een ondersteuningsprogramma voor scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen die de effectiviteit van hun didactische werkwijze willen vergroten. Dit zogeheten Kleinschalig experiment achterstandbestrijding (kea), heeft onlangs een eerste begeleidingscyclus afgewerkt. Daarin is succesief de werkwijze in alle acht groepen van de meewerkende basisscholen doorgelicht.

De resultaten van het kea-project maken duidelijk dat ook hier de snelle winst niet voor het grijpen ligt. Naast positieve resultaten zijn er ook tegenvallende bevindingen. Ook gestructureerd onderwijs blijkt een kunst, en geen kunstje dat je zomaar even onder de knie krijgt om het naar believen toe te kunnen passen. Bovendien lijkt het meer geëigend voor nauw omschreven vaardigheden en leergebieden zoals technisch lezen en bepaalde vormen van rekenen, en moet de toepassing op meer complexe inhouden als begrijpend lezen nog verder worden doorontwikkeld. Toch leidt het weinig twijfel dat de gestructureerde aanpak voor de leerlingen uit de minderheden, in ieder geval in het basisonderwijs, de aangewezen weg is voor het verhogen van hun leerprestaties.

### *Brede school als kader*

De sleutel voor verbetering van de prestaties in de meer complexe vaardigheden die in de hogere jaargroepen aan bod komen, is nog niet gevonden. De principes van gestructureerd onderwijs kunnen ook hier hun nut bewijzen, maar er is waarschijnlijk meer nodig. In de Rapportage minderheden 1999 van het SCP (Tesser et al. 1999) is



in dit verband gewezen op het belang van kennis van de wereld voor het begrijpend lezen. Hier is mogelijk vooruitgang te boeken door leerlingen via verlengde schooldag-activiteiten in aanraking te brengen met kennis- en vaardigheidsgebieden waar zij in de lessen niet of onvoldoende aan toekomen. Het concept van de brede school kan een kader bieden waarbinnen dit soort activiteiten zijn te organiseren.

De brede school kan ook op een ander punt het leren in de basisschool ondersteunen. Nogal wat gezinnen uit de minderheden hebben vanwege de marginale maatschappelijke positie van een deel van de minderheden te maken met gezins- en relatieproblemen. Vaak zijn er ook spanningen tussen ouders en kinderen over de houding ten opzichte van de Nederlandse zeden en gewoonten. Docenten worden ofwel via de kinderen of in direct contact met de ouders nogal eens geconfronteerd met de gevolgen van deze problemen. Ze geven zich vaak veel moeite om hier iets aan te doen, maar het gaat dikwijls om zaken die meer in de sfeer van het maatschappelijk werk liggen. De brede school kan ook een kader bieden voor het organiseren van schoolmaatschappelijk werk of schoolcontactpersonen ten behoeve van leerlingen uit de minderheden die te maken hebben met gezinsproblemen.

#### *Wat kan het voortgezet onderwijs?*

Ondanks positieve ontwikkelingen laten de loopbanen van de leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs nog veel te wensen over. Te veel leerlingen halen de eindstreep niet en het aantal dat geen startkwalificatie haalt, is onaanvaardbaar hoog. Anders dan veelal wordt gedacht, zijn de problemen waar een deel van de leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs tegenaan loopt geen typische v(m)bo-aangelegenheid. Hun oververtegenwoordiging in dit schooltype kan wellicht aanleiding geven tot de indruk dat de problemen zich hier concentreren, maar het is overduidelijk dat de resultaten in elk schooltype in het voortgezet onderwijs ongunstiger zijn.

Er zijn aanwijzingen dat de moeilijkheden waar een deel van de leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs mee te maken heeft onvoldoende worden onderkend en dat ze wellicht in zekere zin worden verdrongen. De gang van zaken rond de eindexamens en de te lage slaagpercentages zijn hiervoor illustratief.

In de Rapportage minderheden 1999 van het SCP is geconcludeerd dat de resultaten in het voortgezet onderwijs de indruk wekken dat er bij docenten een zekere tolerantie is gegroeid voor zwakkere prestaties bij leerlingen uit de minderheden. De hier gepresenteerde analyseresultaten versterken deze indruk. De problemen worden in de hand gewerkt door de aanvangsachterstand van de leerlingen, maar die lijkt niet van dien aard dat moeilijkheden onvermijdelijk zijn.

Van belang is in de eerste plaats dat de problemen worden onderkend. Dit geldt vooral voor een te geringe beheersing van het Nederlands, ook bij veel leerlingen uit de minderheden van de tweede generatie. Er is een meer geïntegreerde aanpak van NT2 in het voortgezet onderwijs nodig, ook in de zaakvakken. Hier zit een knelpunt. NT2-onderwijs blijft veelal beperkt tot de lessen Nederlands. Docenten in andere vakken rekenen het niet tot hun taak aandacht te besteden aan de vaktaalvaardigheid van hun leerlingen uit de minderheden.

Voor het overige zijn de problemen waar leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs mee te kampen hebben met de nodige extra inzet voor een belangrijk deel op te lossen. Met een meer doelgerichte begeleiding, huiswerkbegeleiding, helderheid in de beoordeling en aanvullende lessen moet het mogelijk zijn meer leerlingen uit de minderheden door het eindexamen te loodsen. Crul (2000) heeft laten zien dat leerlingen uit de minderheden in het voortgezet onderwijs veel steun kunnen ondervinden van oudere broers en zussen. Dit biedt wellicht aanknopingspunten voor het opzetten van vormen van mentoring in het voortgezet onderwijs.

De hier aangestipte vormen van interventie beogen vooral de weg naar het examen voor leerlingen uit de minderheden beter begaanbaar te maken. Ze schieten tekort bij de aanpak van de harde kern van voortijdig schoolverlaters die kampt met aanpassingsproblemen en een schoolverleden waarin sociale problemen en gedragsproblemen de boventoon voeren. Voor hen zijn veel intensievere vormen van interventie nodig, in de vorm specifieke begeleiding en alternatieve leerwerktrajecten.

#### *Weinig aanknopingspunten in het hoger onderwijs*

Vanwege de ongunstige onderwijsloopbanen van leerlingen uit de minderheden klinken er ook met enige regelmaat pleidooien om in het hoger onderwijs minderhedenprojecten op te zetten. Uit de gegevens die hier zijn gepresenteerd over de overgang van voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs en de gang van zaken in het hoger onderwijs kan echter worden afgeleid dat daartoe weinig aanleiding is. De doorstroming van gediplomeerde leerlingen uit het voortgezet onderwijs en het mbo naar het hoger onderwijs laat niets te wensen over. Het ziet ernaar uit dat de leerlingen die zo ver komen al zo veel moeilijkheden hebben overwonnen dat zij het hoger onderwijs goed aankunnen. Wel verdient het relatief geringe aandeel studenten in het wetenschappelijk onderwijs uit de minderheden dat in het eerste jaar slaagt voor de propedeuse nadere bestudering. Bovendien kan het zijn dat het toenemend aantal studenten dat vanuit een ontwikkelingsland deelneemt aan hoger onderwijs te maken heeft met aanpassingsproblemen. Voor hen zou enige begeleiding wellicht wenselijk zijn, maar deze groep valt eigenlijk buiten het kader van deze rapportage.

### **2.5 Onderwijsbeleid voor minderheden: inhoudelijke continuïteit, bestuurlijke perspectiefwisselingen en nieuwe accenten**

Het onderwijsachterstandsbeleid van de rijksoverheid wordt gekenmerkt door een grote mate van bewegelijkheid. De afgelopen jaren vormen hiervan een sprekende illustratie. Het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat in 1998 van kracht werd, was nog maar nauwelijks op gang gekomen of de effectiviteit van dit beleid werd alweer in twijfel getrokken, met als gevolg dat er weer nieuwe beleidsinitiatieven werden genomen. De publieke discussie over de al dan niet falende integratie van de minderheden heeft wat het onderwijsbeleid betreft in ieder geval twee nieuwe impulsen opgeleverd: een sterke uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie en het Onderwijskansenplan. In hoeverre deze initiatieven uitzicht bieden op een vergroting van de effectiviteit van het achterstandsbeleid wordt besproken in paragraaf 2.6.

### *Continuïteit in de middelen*

De vele gedaanteverwisselingen van het achterstandsbeleid raken voornamelijk de bestuurlijke vorm van het beleid. In het beleid zijn twee hoofdcomponenten te onderscheiden: een structurele component die bestaat uit een middelentoeslag voor scholen met veel leerlingen uit de doelgroepen, en een projectencomponent voor specifieke initiatieven van scholen en andere bij de bestrijding van achterstand betrokken instellingen. De structurele component wordt gekenmerkt door een hoge mate van continuïteit. De toewijzing van extra personeel aan scholen voor het tegengaan van onderwijsachterstand vindt al decennialang plaats naar rato van het aantal leerlingen uit de achterstandsgroepen. Dat was zo ten tijde van het onderwijsstimuleringsbeleid, het is bevestigd in het Onderwijsvoorrangsbeleid en het is gehandhaafd toen het Onderwijsvoorrangsbeleid werd omgezet in Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

### *Bestuurlijke veranderingen*

De projectencomponent is in de loop van de tijd in sterke mate onderhevig geweest aan verandering. De veranderingen waren, zoals gezegd, van bestuurlijke aard. Aansluitend bij de perspectiefwisseling in het openbaar bestuur is in de jaren negentig het primaat van de projectencomponent van het achterstandsbeleid verschoven naar de gemeenten. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid gekregen voor de verdeling van de projectenmiddelen over de scholen en de andere betrokken instellingen. In het Onderwijsvoorrangsbeleid, de voorganger van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, verdeelden de scholen onderling de projectmiddelen voor de onderwijsvoorrangsgebieden. De gebieden herbergden samenwerkingsverbanden tussen scholen zonder een duidelijke bestuurlijke inbedding.

### *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*

De overgang naar het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft binnen de gemeenten geleid tot grote activiteit op ambtelijk en bestuurlijk vlak. De gemeenten zijn in overleg getreden met de schoolbesturen, hebben hiervoor overlegorganen opgericht, bestuurlijke regelingen vastgesteld en werkgroepen ingeschakeld om tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan te komen. Scholen hebben op basis van het gemeentelijk plan project- en activiteitenvoorstellen ingediend en van de gemeenten middelen gekregen voor de uitvoering. Een deel van de gemeenten heeft zich vervolgens gezet aan de opgave om met een onderwijsmonitor de voortgang en de resultaten van het beleid in kaart te brengen. Overigens zijn in vrijwel alle gemeenten de middelen waarop de scholen in hun projectplannen aanspraak konden maken bij voorbaat naar rato van het aantal leerlingen uit de doelgroepen verdeeld.

Mede onder druk van de kritiek op de effectiviteit van het integratiebeleid is het onderwijsachterstandsbeleid in de meeste gemeenten omgeven met een sense of urgency. Resultaatgerichtheid, effectiviteit en concrete, meetbare opbrengsten staan bij veel gemeentelijke beleidsmakers en uitvoerders hoog in het vaandel. De gang van zaken rond het opzetten van een onderwijsmonitor illustreert echter dat het gemakkelijker is deze principes in een plan te verwoorden dan ze om te zetten in een uitvoeringspraktijk.

Verder is het principe van de verdelende rechtvaardigheid bij de toekenning van projectmiddelen in veel gevallen een moeilijk te nemen barricade voor beleidsvernieuwing. Het Onderwijskansenplan kan de gemeenten evenwel een legitimatie verschaffen om met dit principe te breken.

Vanzelfsprekend zijn er tussen de gemeenten allerlei verschillen in de manier waarop zij het onderwijsachterstandsbeleid op poten zetten. De verschillen hebben te maken met de algemene inrichting van het bestuur in de gemeenten en met de historie die de gemeenten hebben op het terrein van het onderwijsbeleid. Toch is er bij alle verschillen in de gemeenten het hiervoor geschetste algemene stramien van de aanpak te herkennen.

Van een afstand bekeken valt te concluderen dat de introductie van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vooral de gemeenten en de schoolbesturen heeft geraakt. Ook voor de schooldirecties is er het een en ander veranderd. Dat de docenten op de scholen er veel van hebben gemerkt, is niet erg waarschijnlijk. De impact van het nieuwe beleid op de gang van zaken binnen de scholen is daarom beperkt. Het adres waar de scholen hun projectplannen moeten indienen, is veranderd en in een aantal gevallen is het format voor de plannen gewijzigd.

#### *In grote gemeenten eigen inhoudelijke prioriteiten*

Het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid biedt gemeenten in principe de kans om in overleg met de scholen een eigen, inhoudelijk stempel te drukken op de aanpak van onderwijsachterstand. Het zijn vooral de grote gemeenten en gemeenten met al een duidelijke historie op het gebied van achterstandsbestrijding die van deze mogelijkheid gebruikmaken. Veelal betekent dit dat de inhoudelijke profilering die gemeenten al hadden nog een extra accent heeft gekregen. Als gevolg hiervan is er bij alle bestuurlijke bewegingen in de meeste gevallen ook inhoudelijk een aanzienlijke continuïteit in de aanpak. Deze continuïteit moet grotendeels positief worden gewaardeerd. Het tot stand brengen van een effectieve aanpak van onderwijsachterstand is een zaak van lange adem. Het is een kwestie van vallen en opstaan, waarbij de meeste winst valt te bereiken door te leren van gemaakte fouten. Steeds weer de bakens verzetten en met iets nieuws beginnen, is dan contraproductief. Leren van fouten betekent anderzijds ook dat op een bepaald moment een punt wordt gezet achter kennelijk ineffectieve vormen van aanpak.

#### *Spanning tussen beleidsperspectieven: de autonome school en het achterstandsbeleid*

Inmiddels zijn de gemeenten druk doende met de uitwerking van de nieuwe beleidsinitiatieven van de rijksoverheid: de uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie en het Onderwijskansenplan. Terwijl de tweede planperiode van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in het verschiet ligt, dient een nieuwe perspectiefwisseling in het onderwijsbeleid zich aan, die van de zich terugtrekkende overheid. Vergroting van de autonomie van de scholen door vermindering van de regelgeving krijgen hoge prioriteit in het onderwijsbeleid van de rijksoverheid. Scholen moeten als professionele organisaties de ruimte krijgen om hun doelen te realiseren met de middelen die zij daarvoor zelf het meest geëigend achten. De overheid dient zich volgens het nieuwe paradigma te beperken tot het bieden van de materiële voorwaarden hiertoe en tot kwaliteitsbewaking op afstand.

Vastgesteld kan worden dat er een zekere spanning is tussen deze laatste perspectiefwisseling in het onderwijsbeleid en het vigerende Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Het valt niet goed in te zien waarom een autonome school zich veel zou moeten aantrekken van een gemeentelijke visie op achterstandsbestrijding, ook al is deze visie vastgesteld in overleg met de scholen. De scholen kunnen met een beroep op hun autonomie eigen prioriteiten stellen.

Het is de vraag of de verschuiving van verantwoordelijkheden naar een steeds lager niveau de effectiviteit van het achterstandsbeleid dient. Scolaire achterstand van minderheden doet zich overal in het land voor en de oorzaken van die achterstand zijn overal in den lande in grote trekken dezelfde. Ook van de remedies valt niet in te zien dat deze van gemeente tot gemeente of zelfs van school tot school uniek zouden moeten zijn. Toch wordt in het beleid kennelijk steeds meer gekapitaliseerd op diversiteit. Een te sterke accentuering van de autonomie van de scholen kan zo een sta-in-de-weg worden voor een effectief onderwijsachterstandsbeleid.

## 2.6 Het onderwijsbeleid en de onderwijskansen van de minderheden

### *Perspectief voor verbetering*

Er zit beweging in de onderwijsresultaten van de leerlingen uit de minderheden. Ze beginnen weliswaar nog steeds met een aanzienlijke ontwikkelingsachterstand aan het basisonderwijs, vooral in taal, maar in hun gang door het basisonderwijs halen zij een deel van hun achterstand in. Bovendien is de achterstand die leerlingen uit de minderheden in de hogere jaargroepen van het basisonderwijs hebben in de afgelopen tien jaar in het bijzonder bij rekenen aanzienlijk verminderd. Bij de Turkse leerlingen is tussen 1988 en 1998 de rekenachterstand in groep 8 gehalveerd.

Ook in het voortgezet onderwijs zijn er gunstige ontwikkelingen. In de eerste plaats is de doorverwijzing van de leerlingen uit de minderheden nu beter afgestemd op hun prestatieniveau dan tien jaar geleden. Mede als gevolg daarvan is hun prestatieachterstand in de verschillende brugklastypen aanzienlijk verminderd. Dit verschaft de leerlingen uit de minderheden een betere uitgangspositie voor hun verdere loopbaan in het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd is de doorstroming naar havo/vwo toegenomen. Bij de Surinaamse leerlingen is de toename spectaculair. Hun verdelingen over de verschillende schooltypen wijkt nauwelijks meer af van die van Nederlandse leerlingen.

De leerlingen uit de minderheden die in loop van de jaren negentig aan het voortgezet onderwijs zijn begonnen staan er veel ongunstiger voor. Een onevenredig deel van hen verlaat het onderwijs zonder een diploma en zij hebben moeite met het eindexamen. Dat laatste ondanks het feit dat er bij de eindexamens kan worden gesproken van een zekere mate van positieve discriminatie.

De positieve ontwikkelingen maken duidelijk dat verbetering van de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden geen bij voorbaat kansloos project is. Er zijn indicaties dat de vooruitgang vooral is te danken aan een vergroting van de effectiviteit van het onderwijs in de basisscholen. Dit valt onder meer af te leiden uit het gegeven dat de vooruitgang vooral is geboekt bij het rekenen, onder min of meer gelijkblijvende achterstand in de aanvangsprestaties op taal.

De betere afstemming van de adviezen op de prestaties aan het einde van het basisonderwijs maakt duidelijk dat het bewustzijn van het belang van de prestaties, ook voor leerlingen uit de minderheden, is toegenomen. Op verschillende plaatsen in deze rapportage is naar voren gekomen dat de principes van gestructureerd onderwijs en intensivering van de leer- en instructietijd voor leerlingen met achterstand vooral worden toegepast op scholen met hoge concentraties leerlingen uit de minderheden. In verband daarmee is er over het onderwijs op deze scholen gesproken over een accommodatie aan de specifieke kenmerken van de leerlingen uit de doelgroepen.

#### *Nog een lange weg te gaan*

Bij alle winst die er is geboekt, valt er toch nog een lange weg te gaan. De aanvangsachterstand in taal is nog steeds een nijpend probleem, er zijn signalen van toenemende sociale en gedragsproblemen bij de leerlingen, de mate waarin de leerlingen hun taalachterstand in de loop van het basisonderwijs inlopen is nog ontoereikend, te veel leerlingen uit de minderheden verlaten het voortgezet onderwijs voortijdig en de slaagpercentages bij de eindexamens zijn te laag.

Aangrijpingspunten voor verdere verbetering zijn vooral te vinden in het scheppen van condities ter versterking van de positieve tendensen die er nu zijn. Dat kan door verdere uitbouw van het programmatisch werken in de voor- en vroegschoolse fase, door intensivering van het taalonderwijs in het basisonderwijs, door het voortgaan in de richting van een meer gestructureerde didactiek in de kernvakken van het basisonderwijs, door het handhaven van standaarden en door uitbouw van een geïntegreerd NT2 en het intensiveren van de begeleiding in het voortgezet onderwijs.

Docenten moeten de ruimte krijgen om zich te concentreren op hun kerntaken. Die liggen op het gebied van de instructie van leerlingen en het begeleiden van hun leeractiviteiten. Dat kan alleen als ze zich niet te veel hoeven bezig te houden met problemen die de leerlingen van buitenaf de school inbrengen. Het schoolmaatschappelijk werk kan hier goede diensten bewijzen. Schoolmaatschappelijk werkers kunnen tussen de school en buitenschoolse instellingen een *trait-d'union* vormen voor ondersteuning en hulpverlening aan de leerlingen en de gezinnen waar deze deel van uitmaken.

#### *Beleid: ruimte voor achterstandsscholen*

In hoeverre draagt het gevoerde en te voeren onderwijsachterstandsbeleid bij aan de versterken van de positieve tendensen in de onderwijsresultaten van de leerlingen uit de minderheden? In de analyse van het beleid van de rijksoverheid is gebleken dat er ondanks allerlei veranderingen in de vorm- en naamgeving van het achterstandsbeleid toch ook sprake is van een hoge mate van continuïteit. Die manifesteert zich het sterkst in de al zo'n 25 jaar bestaande regeling voor het toekennen van extra middelen aan scholen naar rato van het aantal doelgroepleerlingen. Deze regeling geeft de scholen met veel doelgroepleerlingen de benodigde armslag. Ze gebruiken die onder meer voor het inzetten van taakleerkrachten voor extra taalonderwijs en voor het verkleinen van de groepsgrootte.

Het inzetten van achterstandsmiddelen voor het verlagen van de groepsgrootte is veel gekritiseerd als een ineffectief instrument. In deze rapportage is echter beargumenteerd dat een kleinere groepsgrootte wel degelijk een gunstige invloed kan hebben op de primaire processen in de klas.

De achterstandstoelage voor scholen staat ter discussie. De onderwijsraad is gevraagd te adviseren over een modernisering van de regeling. In de discussie hierover is het van belang te onderkennen dat het toekennen van extra middelen aan scholen met veel leerlingen uit de doelgroepen binnen een context van resultaatgerichtheid, het primair stellen van leerlingprestaties en het realiseren van standaarden beslist heeft bijgedragen aan het totstandkomen van de hier gesignaleerde positieve tendensen in de onderwijsresultaten van de leerlingen uit de minderheden. Voor een ondersteuning van deze positieve tendensen is een of andere vorm van achterstandstoelage op basis van de herkomst van de leerlingen in combinatie met het opleidingsniveau van hun ouders dan ook een onmisbaar instrument.

#### *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*

De tweede component van het achterstandsbeleid, die we hier gemakshalve hebben aangeduid als het projectenbeleid, kent inhoudelijke ook een aanzienlijke continuïteit. Veel van de projecten en programma's die nu als beproefd gelden, hebben een historie die teruggaat tot de beginperiode van het onderwijsstimuleringsbeleid. Van wat jongere datum zijn programma's die zich specifiek richten op leerlingen en ouders uit allochtone achterstandsgroepen. De professionaliteit van deze projecten en programma's is toegenomen, maar de effectiviteit ervan voor het verminderen van achterstand in leerresultaten en schoolloopbanen is nog steeds ontoereikend.

Terwijl de inhoud van de projectencomponent wordt gekenmerkt door een zekere evolutionaire continuïteit onderscheidt de bestuurlijke context waarin de projecten en programma's worden uitgevoerd zich juist door discontinuïteit. De laatste bestuurlijke variant, het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, heeft inmiddels alweer twee dochters voortgebracht: het Onderwijskansenplan en het Beleid ter verspreiding van de voor- en vroegschoolse educatie.

Nadat de coördinatoren van de onderwijsvoorrangsgebieden een aantal jaren hebben mogen proberen enige lijn aan te brengen in de verdeling van projectenmiddelen over achterstandsscholen zijn sinds 1998 de gemeenten aan zet. Ze hebben zich met veel elan op hun nieuwe taken gestort. Die waren voor veel gemeenten overigens niet geheel nieuw, omdat nogal wat gemeenten al enige jaren bezig waren met het opzetten van een lokaal onderwijsbeleid.

In deze rapportage is beschreven hoe de gemeenten hun taken hebben opgepakt. Het komt hierop neer: ze maken een raamplan, laten dat invullen door werkgroepen, praten erover met de schoolbesturen, die laten op hun beurt de scholen plannen maken, waarna ze van de gemeenten geld krijgen om die plannen uit te voeren. De gemeenten besluiten in overleg met de schoolbesturen over welke onderwerpen de plannen van de scholen moeten gaan en ze letten daarbij op dat de doelen van het landelijk beleidskader dat de rijksoverheid hiervoor heeft opgesteld in voldoende mate worden bediend.



Eveneens in overleg met de scholen hebben gemeenten in de meeste gevallen van tevoren al bepaald hoeveel middelen elk van de scholen krijgt. Ze hanteren daarbij een maatstaf die meestal overeenkomt met de criteria die gelden voor de verdeling van de direct aan de scholen toegekende achterstandstoelage.

De scholen en de schoolbesturen schrijven op gezette tijden op wat ze met de middelen hebben gedaan en na twee of vier jaar dienen ze nieuwe plannen in. Hoe de plannen worden uitgevoerd en wat ze precies opleveren, onttrekt zich gewoonlijk aan de waarneming van de gemeenten en de schoolbesturen. Wel zijn de gemeenten druk doende met het opzetten van een monitor waarmee ze de ontwikkeling van de leerprestaties en de schoolloopbanen van de doelgroep leerlingen kunnen volgen. In deze rapportage is gebleken dat dit geen sinecure is en in de meeste gevallen alleen tegen hoge kosten met inschakeling van externe bureaus tot een goed einde kan worden gebracht.

De hiervoor gegeven synopsis van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kan de indruk wekken dat dit beleid vooral een papieren wereld van convenants, nota's en plannen heeft voortgebracht. Dat is ook wel een beetje zo. Met de documenten, nota's en rapporten die zijn gebruikt om het beleid te verkennen van alleen maar de acht gemeenten die aan deze rapportage hebben meegewerkt, is een mooi boekenkastje te vullen. Wie het bij deze constatering laat, maakt zich er echter te gemakkelijk vanaf. De veelheid aan documenten is ook een weerslag van het vele denken, spreken en uiteindelijk ook handelen over de onderwijsachterstand dat de decentralisatie naar de gemeenten met zich heeft meegebracht.

Het 'gesprek' tussen de overheid, de bestuurders en de scholen heeft door de introductie van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid aan intensiteit en kwaliteit gewonnen. Daarbij is het verheugend te constateren dat dit gesprek, in ieder geval in de acht participerende gemeenten, niet een vrijblijvend karakter heeft. De wens om resultaatgericht bezig te zijn, is overal prominent aanwezig. Dat de prestaties van de leerlingen uit de achterstandsgroepen de toetssteen moeten vormen voor het succes van een bepaalde aanpak wordt algemeen geaccepteerd. In de vier grootste steden is sprake van een verschillende maar duidelijk herkenbare richting, met eigen prioriteiten en met een eigen organisatorische vormgeving.

De aanwezigheid van een context van resultaatgerichtheid en het primair stellen van prestaties is essentieel voor het tegengaan van onderwijsachterstand bij leerlingen uit de minderheden. Uit de verkenning van het beleid in de acht gemeenten valt af te leiden dat het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid hieraan een positieve bijdrage levert. Handelend treden de gemeenten in de eerste plaats op als scheppers van een kader voor lokale initiatieven. Daarin ligt ook hun kracht. Voor het achterstandsbeleid vormen zij voor de scholen en de schoolbesturen een gespreksplatform en kunnen zij optreden als initiator voor bovenschoolse initiatieven. Die zullen vooral liggen op terreinen die zich geheel of gedeeltelijk buiten de scholen bevinden: het voorschoolse traject, schoolmaatschappelijk werk, verlengde schooldagactiviteiten, projecten ter bestrijding van voortijdig school verlaten.

Het feit dat deze terreinen niet de kern vormen van de bestrijding van onderwijsachterstand van leerlingen uit de minderheden, maakt ze daarom nog niet onbetekenend. Het



Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid verdient dan ook een tweede ronde. Het landelijk beleidskader ervoor staat in de steigers. Het is op enkele punten wat helderder dan het eerste beleidskader, maar bevat inhoudelijk geen echt nieuwe elementen. De gemeenten worden mede naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer opgeroepen beter toe te zien op de doelmatigheid van de besteding van de gemeentelijke achterstandsmiddelen en de aanwending van de achterstandstoelage voor de scholen meer in lijn te brengen met het gemeentelijk beleid.

#### *Vve en het Onderwijskansenplan*

Naast evolutionaire continuïteit en het verder voortgaan langs gebaande wegen heeft het achterstandsbeleid recent ook twee echt nieuwe initiatieven opgeleverd: het Beleid ter verspreiding van de voor- en voerschoolse educatie en het Onderwijskansenplan. Het belang van het tegengaan van aanvangsachterstanden bij leerlingen uit de minderheden is in deze rapportage en ook in de vroegere minderhedenrapportages van het SCP uitvoerig beargumenteerd. Het nut van investeren in het stimuleren van vroegkinderlijke ontwikkeling wordt breed onderschreven. De vooraanstaande econoom en Nobelprijswinnaar Heckman (2000) betoogt dat mede als gevolg van het cumulatieve karakter van door opleiding verkregen vaardigheden de meeropbrengsten van scholingsinvesteringen sterk afnemen met de leeftijd. Extra guldens geïnvesteerd in een effectief voorschools programma leveren volgens zijn schattingen een veelvoud op van extra investeringen in bij- en herscholing op latere leeftijd.

Tegen de achtergrond hiervan is het verheugend dat de uitbreiding van de vroeg- en voerschoolse educatie voortvarend ter hand is genomen en dat er op centraal niveau een helder en zinvol pakket van eisen ligt waaraan voerschoolachtige initiatieven moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

Voor een effectief stelsel van voor- en voerschoolse educatie is het nodig dat peuterleidsters en docenten in de eerste twee groepen van het basisonderwijs professionals gaan worden in het werken met taal- en cognitieve ontwikkelingsprogramma's. Daar zit in de komende jaren waarschijnlijk de belangrijkste bottleneck. Voor wat betreft het werken met de programma's zouden de peuterleidsters over dezelfde didactische vaardigheden moeten beschikken als de docenten in het basisonderwijs. Dit vereist een professionalisering van het peuterwerk die niet een-twee-drie valt te realiseren, maar het begin is er.

En dan het Onderwijskansenplan. Dat de staatssecretaris van Onderwijs in 2000 met zoiets als een Onderwijskansenplan kwam, was voor de betrokkenen bij het onderwijsachterstandsbeleid niet zo opmerkelijk. De inhoud van het plan kwam echter als een verrassing. Een overheid die bepaalde minder goed functionerende scholen wilde uitkiezen voor een speciale 'behandeling', dat was nog niet eerder vertoond. Het plan werd gepresenteerd als een intensivering van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en zou daar op den duur ook een integraal onderdeel van moeten gaan vormen. Ook van dit nieuwe beleidsonderdeel kan worden gezegd dat de uitvoering ervan voortvarend ter hand is genomen en dat het plan in korte tijd een grote hoeveelheid energie heeft gemobiliseerd op het niveau van gemeentelijke onderwijsbeleidvoerders en schoolbesturen. De vergelijking dringt zich op van een voetbalclub die halverwege de

competitie kampt met een enigszins kwakkelend elftal. Het bestuur vreest voor een verder afglijden in de tweede helft van de competitie en stelt een nieuwe coach aan. Gewoonlijk gaat hiervan een shockeffect uit op de club en op het elftal. De effecten van zo'n ingreep op wat langere termijn zijn wisselend. Soms komen het elftal en de club er inderdaad bovenop, maar vaak zien we ook dat de opleving van tijdelijke aard is, omdat de dieper liggende oorzaken van het matig functioneren van de club niet worden beïnvloed.

Het is nog toe vroeg om te zeggen wat het lot van het Onderwijskansenplan zal zijn. Wel kan worden geconstateerd dat het plan iets paradoxaals in zich heeft. Van de scholen die in het plan participeren, wordt verwacht dat zij een positieve impuls zullen geven aan de verdere ontwikkeling en verspreiding van effectieve vormen van achterstandsbestrijding. Tegelijkertijd gaat het om scholen die zijn uitgekozen omdat zij suboptimaal functioneren. Deze twee uitgangspunten zijn met enige verbale gymnastiek wel bij elkaar te brengen, maar of de inherente tegenstrijdigheid die hierin zit in de praktijk ook is te overwinnen, valt nog te bezien.

#### *Ten slotte: kansen, maar ook bedreigingen*

Er zijn positieve ontwikkelingen in de onderwijskansen van de leerlingen uit de minderheden, en voor het overheidsbeleid zijn er mogelijkheden deze positieve ontwikkelingen te ondersteunen. Maar zoals overal, zijn er ook hier tegenwerkende krachten die de geboekte winst ongedaan kunnen maken. In het voorgaande zijn er twee gesignaleerd. De eerste heeft te maken met de elkaar beconcurrerende opvattingen over de onderwijsdidactiek die hier kort zijn aangestipt: de leerkrachtgerichte benadering tegenover de leerlinggerichte benadering. De leerkrachtgerichte benadering is getypeerd met steekwoorden als structureren, directe instructie, klassikaal onderwijs, leerstandaarden, overdracht van kennis en vaardigheden, leerstof jaarklassensysteem, de docent als onderwijzer/instructeur. De leerlinggerichte benadering is geassocieerd met een andere, min of meer tegenovergestelde reeks, waarin figuren: ontdekkend leren, leren 'hoe' in plaats van leren 'wat', uitgaan van de behoeften van de leerlingen, het primaat van de sociaal-emotionele ontwikkeling, *dédain* voor toetsen, vakkenintegratie, sociaal bevorderen van leerlingen naar hoger leerjaren, adaptief onderwijs, niveaugroepen, aangepaste leerwegen, leren op maat, de leraar als begeleider en adviseur van het leerproces van de leerlingen.

Chall (2000) laat zien dat de tegenstelling tussen deze twee didactische ideaaltypen al meer dan een eeuw de discussie beheerst over de wijze waarop het onderwijs het best kan worden ingericht. Door anderen wordt dit gezien als een bewijs voor de stelling dat er geen 'one best way' is om onderwijs te geven (Van der Zwan 2001). Zij verbinden hieraan de conclusie dat de kwestie onbeslist is en dat de overheid zich er buiten moet houden. De overheid zou scholen wel de middelen moeten geven om achterstand tegen te gaan, maar zou zich verre moeten houden van de manier waarop de scholen de middelen aanwenden: laat duizend bloemen bloeien en uiteindelijk zullen vanzelf de mooiste overblijven.

In het huidige onderwijsbeleid is deze laatste gedachtegang, in ieder geval in algemene zin, omarmd. En dit is de tweede tegenkracht op weg naar een verdere verbetering van de onderwijskansen van leerlingen uit de minderheden. De overheid stelt de doelen vast, de scholen zijn autonoom in de keuze van de weg waarlangs zij de doelen willen bereiken en de kwaliteit van het onderwijs wordt op afstand bewaakt. De nieuwe opstelling van de overheid is inmiddels zelfs in een convenant met de schoolbesturen vastgelegd.

Geconstateerd is dat deze opstelling op zijn zachtst gezegd op gespannen voet staat met het Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid met zijn hele planvormings- en verantwoordingscircuit. Ook de door de Rekenkamer bepleite controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van gemeentelijke achterstandsbestrijdingsmiddelen verdraagt zich hier niet erg goed mee. Spanning is er a fortiori met het Onderwijskansenplan, waarin de lokale overheid zich nog indringender bemoeit met de gang van zaken op afzonderlijke scholen.

Een gedachtegang kan nooit sterker zijn dan zijn sterkste premisse. Laat ons bezien hoe het daar in dit geval mee is gesteld. De belangrijkste premisse van de pleidooien voor autonomie voor scholen in het 'hoe' van het onderwijs is de stelling dat vele wegen naar Rome leiden. Maar de constatering van Chall dat de discussie over de inrichting van het onderwijs al zo oud is als het onderwijs zelf, betekent niet dat alle opvattingen daarover even veel bestaansrecht hebben. Chall (2000) laat zien dat onderzoek naar de effecten van de verschillende vormen van aanpak in ieder geval voor leerlingen uit minderheidsgroepen en in ieder geval op het niveau van het primair onderwijs onveranderlijk in het voordeel van de leerkrachtgerichte benadering uitvallen. Leerlingen uit achterstandsgroepen steken meer op van het onderwijs bij een leerkrachtgerichte benadering, vanzelfsprekend onder de conditie dat dit onderwijs van goede kwaliteit is. Dat de empirische resultaten de discussie over de meest wenselijke aanpak van het onderwijs niet hebben kunnen beslechten, komt volgens Chall vooral door het feit dat de verschillende standpunten telkens weer in een ideologisch vaarwater worden getrokken. Leerkrachtgericht onderwijs geldt als traditioneel en conservatief, leerlinggericht onderwijs wordt geïdentificeerd met progressief en liberaal, in de Angelsaksische betekenis van het woord. En hoewel ideologische tegenstellingen in de afgelopen decennia veel van hun scherpste kantjes hebben verloren, blijft dit een tegenstelling met een hoge graad van immuniteit voor empirische argumenten.

Is er een alternatief? Uit onderzoek naar effectieve scholen blijkt dat onderwijskundig leiderschap van de schooldirectie hierin een belangrijke rol speelt. Een directeur die de literatuur bijhoudt, zich op de hoogte stelt van nieuwe ontwikkelingen in de didactiek, die permanent met de leerkrachten in gesprek is over de onderwijskundige aanpak levert een belangrijke bijdrage aan de effectiviteit van het onderwijs op zijn school. Het valt niet goed in te zien waarom een zekere vorm van dit type onderwijskundig leiderschap niet evenzeer zou kunnen worden uitgedragen in het onderwijsbeleid van de overheid. De overheid zou de adoptie van de leerkrachtgerichte werkwijze voor leerlingen uit de doelgroepen van het achterstandsbeleid kunnen bevorderen. Zonder scholen op te leggen hoe ze les moeten geven, zou de overheid initiatieven, projecten

en programma's kunnen ondersteunen waarin de gestructureerde aanpak van achterstand in de primaire onderwijsleerprocessen wordt vormgegeven. Ze kan daarbij aansluiten bij de initiatieven die er al zijn op het terrein van voor- en vroegschoolse programma's voor taal- en cognitieve ontwikkeling, programma's voor vergroting van de effectiviteit van het instructiegedrag van docenten, programma's voor vergroting van de woordenschat van leerlingen met een niet-Nederlandse thuistaal en programma's voor verhoging van de vaardigheden in begrijpend lezen van leerlingen uit de minderheden.

### 3 ARBEID: MEER WERK

Het zal niemand zijn ontgaan dat in de afgelopen jaren de arbeidsmarkt zich gunstig heeft ontwikkeld. Deze ontwikkelingen vormen de achtergrond van de analyse van de arbeidsmarktpositie van minderheden die in het kader van de minderhedenrapportage 2001 is uitgevoerd. Belangrijke vragen zijn in hoeverre de achterstand van minderheden ten opzichte van autochtonen is verminderd en wie van de minderheden, onderscheiden naar groep, maar ook naar bijvoorbeeld leeftijd en opleidingsniveau, van de economische groei hebben geprofiteerd. Behalve naar de ontwikkelingen in de arbeidsmarktparticipatie en de werkloosheid gaat de aandacht uit naar werkende minderheden, afgemeten aan het beroepsniveau en aan het aandeel werkenden in flexibele banen. Tevens komt de betekenis van het zelfstandig ondernemerschap voor de positie van minderheden aan de orde.

De achterliggende veronderstelling is dat vanwege de krappe arbeidsmarkt de relatieve kansen van minderheden ten opzichte van autochtonen in de achterliggende jaren zijn verbeterd. Werkgevers kunnen het zich in een krappe arbeidsmarkt niet permitteren om bepaalde delen van het arbeidsaanbod buiten de poort te houden. Om die reden, zo is de veronderstelling, zullen minderheden hun human capital (bijv. het opleidingsniveau) beter kunnen verzilveren dan in een ruime arbeidsmarkt, waar selectie de boventoon voert. De metafoor van de aanbodrij is hier verhelderend. De grondgedachte hiervan is dat het arbeidsaanbod door werkgevers wordt geordend op grond van ingeschatte productiviteit. Daarbij gaat het niet alleen om het opleidingsniveau en arbeidservaring van werkzoekenden, maar ook om kenmerken als het geslacht en etniciteit. In tijden van economische teruggang hebben werkgevers de mogelijkheid om de krenten uit de pap te halen. Het beste aanbod wordt geselecteerd, ook wanneer dat voor de functie-uitoefening niet strikt noodzakelijk is. In een dergelijke context is er alle ruimte voor verdringing van lager- door hogeropgeleiden. Ook minderheden trekken dan vaak aan het kortste eind. Niet alleen omdat ze vaak over voor de arbeidsmarkt minder gunstige aanbodkenmerken (bijv. opleidingsniveau, beheersing van het Nederlands) beschikken, maar ook omdat werkgevers gemiddeld genomen de voorkeur geven aan autochtonen. Behalve met directe uitsluiting hangt dit selectiegedrag samen met (voor)oordelen over de – lagere – productiviteit van minderheden.

Als gevolg van de krappe arbeidsmarkt is de marktmacht van het arbeidsaanbod toegenomen. Dit resulteert naar verwachting in een lagere werkloosheid, maar ook mag worden verondersteld dat werkenden er beter in slagen om een baan te vinden die aansluit op het beroepsniveau en minder afhankelijk zijn van flexibele banen. Voorzover er tussen autochtonen en minderheden op deze arbeidsmarktindicatoren verschillen bestaan, zijn deze, zo is de veronderstelling, thans vooral toe te schrijven aan verschillen in individuele kenmerken als het opleidingsniveau en leeftijd.

De bevindingen vormen de achtergrond waartegen het door rijk, gemeenten en andere partijen gevoerde beleid wordt besproken.

### 3.1 Ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van minderheden

De ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van minderheden worden besproken aan de hand van EBB-gegevens. Informatie over de arbeidsmarktparticipatie en de werkloosheid heeft betrekking op de periode 1990-2000. Over werkende minderheden dateren de meest recente CBS-gegevens van het jaar 1999; de beschrijving van de ontwikkelingen op het terrein van het beroepsniveau en flexibele arbeidsrelatie beslaat de periode 1990-1999.<sup>1</sup>

Om na te gaan wie binnen groepen vooral van de economische groei heeft geprofiteerd – lager- of hogeropgeleiden, jongeren of ouderen, mannen of vrouwen – is ernaar gestreefd de verandering in positie van deze categorieën te laten zien in tijden van laag- en hoogconjunctuur. Omdat de aantallen minderheden in de EBB aan de lage kant zijn waardoor uitsplitsingen naar genoemde achtergrondkenmerken niet goed mogelijk zijn, is een beroep gedaan op SPVA-gegevens, en wel uit de afleveringen van 1994 en 1998. De keuze voor 1994 is ingegeven door de stand van de conjunctuur; wat betreft de jaren negentig stond de economie er in 1994 het slechtste voor. Gegevens uit 1998 moeten duidelijk maken in hoeverre de opgaande conjunctuur van invloed is geweest op veranderingen in de positie van minderheden. Omdat na 1998 de economie verder is gegroeid, zouden idealiter gegevens uit latere jaren moeten worden gepresenteerd, maar bronnen die een adequaat onderscheid naar achtergrondkenmerken als leeftijd en opleidingsniveau mogelijk maken, ontbreken.

#### *Arbeidsmarktparticipatie*

De arbeidsmarktparticipatie (ook wel brutoparticipatie genoemd) drukt uit welk aandeel van de bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar deel uitmaakt van de beroepsbevolking (= werkenden en werkzoekenden). De mate waarin bevolkingsgroepen qua arbeidsmarktparticipatie verschillen, hangt onder meer samen met het aandeel schoolgaanden, huisvrouwen en arbeidsongeschikten, die – doorgaans – geen deel uitmaken van de beroepsbevolking.

Wat betreft de arbeidsmarktparticipatie zijn drie clusters van groepen te onderscheiden. Autochtonen, Surinamers en personen die worden gerekend tot de 'overige allochtonen' zijn het vaakst actief op de arbeidsmarkt. Zij worden gevolgd door Antillianen en personen uit niet-geïndustrialiseerde landen, waaronder veel vluchtelingen zijn te vinden. Turken en Marokkanen hebben de laagste arbeidsmarktparticipatie, met name als gevolg van de lage participatie van vrouwen, het hoge aandeel jongeren (schoolgaanden) en de naar verhouding grote aantallen arbeidsongeschikten.

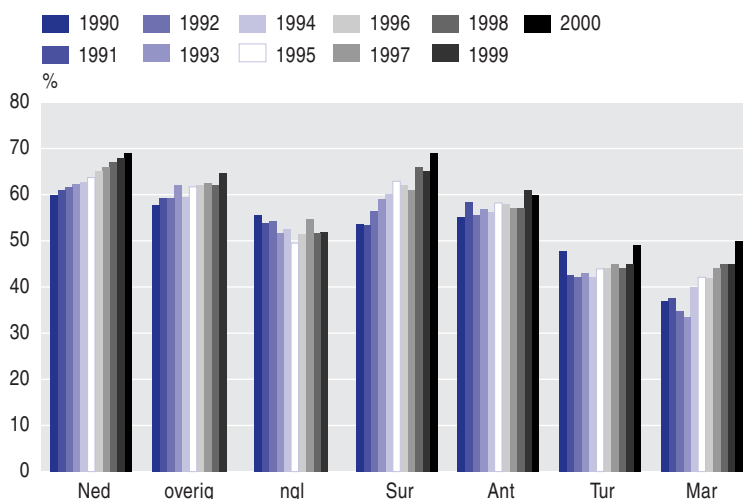
Bij de 'kopgroep' – autochtonen, Surinamers en overige allochtonen – is de arbeidsmarktparticipatie in de jaren negentig min of meer continu gestegen. Met name bij de Surinamers is de relatieve stijging groot. Aan het begin van de jaren negentig was 54% van de Surinamers actief op de arbeidsmarkt, in 2000 is dit aandeel opgelopen tot 69%. Op dit moment ligt de arbeidsmarktparticipatie van Surinamers op het zelfde niveau als van de autochtonen.

Over het geheel genomen is het aandeel arbeidsmarktparticipanten bij Antillianen licht toegenomen. Bij minderheden afkomstig uit niet-geïndustrialiseerde landen vertoont de arbeidsmarktparticipatie zelfs een dalende tendens. Voor beide groepen geldt voor het geconstateerde patroon een overeenkomstige verklaring: de samenstelling van de groepen is in de jaren negentig veranderd; bij de Antillianen vanwege de instroom in Nederland van personen met ongunstige arbeidsmarktkenmerken (laagopgeleid, geen of gebrekkige beheersing van het Nederlands), bij de niet-geïndustrialiseerde landen vanwege de instroom van vluchtelingen.

In de jaren negentig is de arbeidsmarktparticipatie van Turken nauwelijks toegenomen. Pas in 2000 is sprake van een behoorlijke stijging. Anders is dit bij de Marokkanen, waar de arbeidsmarktparticipatie in de periode 1990-2000 gestaag is gestegen. Het resultaat hiervan is dat Marokkanen hun achterstand in deelname aan de arbeidsmarkt ten opzichte van de Turken hebben ingelopen. Ondanks de toegenomen arbeidsmarktparticipatie van Marokkanen en Turken zijn grote delen van deze groepen niet op de arbeidsmarkt actief, hetgeen in het bijzonder is toe te schrijven aan de geringe arbeidsmarktparticipatie van vrouwen uit deze groepen.

**Figuur 3.1**

**Arbeidsmarktparticipatie naar land van herkomst<sup>a</sup>, 1990-2000**



a 1990-1995 obv. etniciteitsdefinitie CBS  
1996-2000 obv. herkomst (= geboortelanddefinitie)

Bron: CBS (EBB 1990-2000)

*Arbeidsmarktparticipatie: vooral stijging bij hogeropgeleide minderheden*

Om na te gaan welke bevolkingsgroep in de arbeidsmarktparticipatie nu vooral is toegenomen, kijken we voor de jaren 1994 en 1998 naar de arbeidsmarktparticipatie,

waarbij onderscheid is gemaakt naar leeftijd, opleidingsniveau en geslacht. De reden om te kiezen voor SPVA-gegevens van 1994 en 1998 zijn hiervoor toegelicht. De implicatie is dat er informatie over overige allochtonen en allochtonen afkomstig uit niet-geïndustrialiseerde landen ontbreekt.

In vergelijking met het midden van de jaren negentig is bij bijna elk van de onderscheiden aanbodcategorieën het aandeel arbeidsmarktparticipanten gestegen. Bij minderheden met een diploma op het niveau van lbo, mavo en mbo+ is de deelname op de arbeidsmarkt zeer sterk gestegen, waarbij Marokkanen in het bijzonder een belangrijke rol voor zich opeisen. In 1994 was 53% van de Marokkanen met een mbo-diploma of hoger actief op de arbeidsmarkt, in 1998 geldt dit voor 78%. Voor genoemde opleidingscategorieën ligt de arbeidsmarktparticipatie van minderheidsgroepen inmiddels op of boven het niveau van dat van autochtonen. Het verschil is met name groot tussen minderheden en autochtonen met een lbo/mavo-diploma; autochtonen met deze opleidingskwalificaties participeren minder dan minderheden. Hierbij speelt een rol dat de minderheidsgroepen veel jongeren tellen, die haast per definitie veelvuldig op de arbeidsmarkt participeren. Gezien de betrekkelijk korte onderzoeksperiode van vier jaar is voor wat betreft gediplomeerde minderheden sprake van een stormachtige ontwikkeling. Hun aandeel dat werkt of naar werk zoekt, is scherp gestegen.

Tabel 3.1 Arbeidsmarktparticipatie naar land van herkomst, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, 1994-1998 (in procenten)

	Turkije			Marokko			Suriname			Antillen			Nederland		
	1994	1998		1994	1998		1994	1998		1994	1998		1994	1998	
mannen	62	65	+3	51	59	+8	69	74	+5	70	70	0	77	79	+2
vrouwen	25	28	+3	18	23	+5	52	60	+8	52	55	+3	49	54	+5
15-24 jaar	31	37	+6	24	35	+11	33	42	+9	34	37	+3	46	46	0
25-39 jaar	59	63	+4	54	61	+7	71	80	+9	72	73	+1	80	84	+4
40-64 jaar	31	30	-1	31	30	-1	62	64	+2	63	65	+2	56	61	+5
geen	31	32	+1	27	30	+3	44	45	+1	#	34		x	x	
bao	39	46	+7	38	53	+15	44	59	+15	41	50	+9	37	41	+4
lbo/mavo	59	67	+8	51	80	+29	63	77	+14	62	74	+12	52	54	+2
mbo+	64	75	+11	53	78	+25	73	86	+13	69	87	+18	74	77	+3
<i>absoluut</i> <i>(per groep)<sup>6</sup></i>	1.732	3.317		1.705	2.741		1.364	2.984		911	1.500		9.463	9.553	
													*1.000	*1.000	

# onvoldoende waarnemingen, x: categorie wordt in desbetreffend bestand niet onderscheiden

Bron: ISEO (SPVA'94); ISEO/SCP (SPVA'98); CBS (EBB'94 en EBB'98)

Veel minder spectaculair zijn de ontwikkelingen bij Turkse en Marokkaanse vrouwen, bij wie de arbeidsmarktparticipatie slechts licht is toegenomen en op een zeer laag niveau blijft. Het overgrote deel van de vrouwen uit deze groepen heeft de mogelijkheden om op de arbeidsmarkt te participeren niet aangegrepen. Ook jongere vrouwen verschijnen niet of participeren slechts een korte periode op de arbeidsmarkt. Het lage



opleidingsniveau, opvattingen in de directe omgeving over de rol van vrouwen in het maatschappelijke bestel en op jonge leeftijd huwen, zijn factoren die de geringe (stijging in) arbeidsparticipatie verklaren (Hooghiemstra en Merens, 1999). Surinaamse vrouwen laten in de periode 1994-1998 wel een sterke stijging zien, een stijging die groter is dan bij autochtone vrouwen. Hierdoor is het verschil met autochtone vrouwen in deze periode verder toegenomen, ondanks dat ook bij autochtone vrouwen de deelname aan de arbeidsmarkt is gestegen.

De arbeidsparticipatie van oudere Turken en Marokkanen (40+) is zelfs licht gedaald. Typisch voor Turkse en Marokkaanse ouderen is het grote aantal dat langdurig buiten het arbeidsproces staat, waaronder veel vrouwen die nooit hebben gewerkt en arbeidsongeschikten. Hun geringe arbeidsmarktparticipatie heeft een structureel karakter, die samenhangt met het zeer lage opleidingsniveau, het niet beheersen van de Nederlandse taal en, met name geldend voor de vrouwen, de geringe oriëntatie op betaalde arbeid. De aangetrokken conjunctuur heeft weinigen van hen ertoe gebracht zich op de arbeidsmarkt te melden.

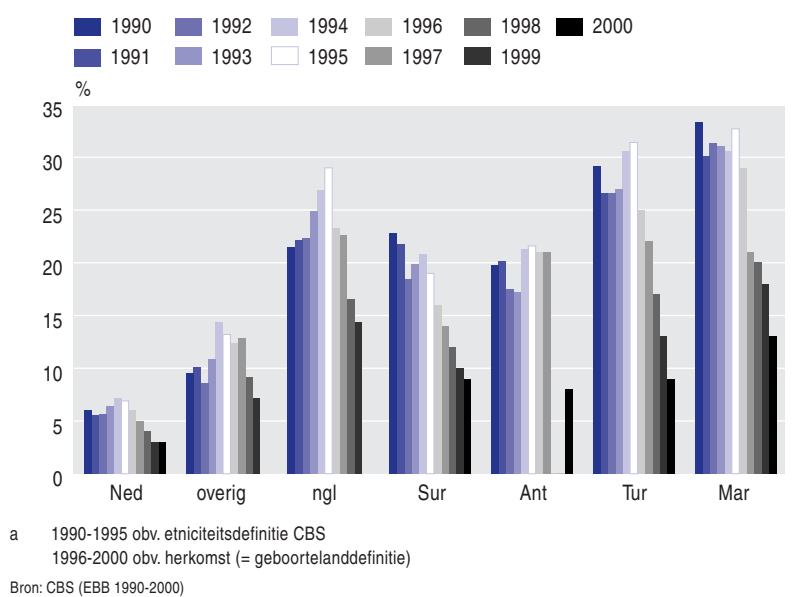
### *Werkloosheid*

De belangrijkste indicator waaraan de arbeidsmarktpositie van minderheden wordt afgemeten, is de werkloosheid. Ook voor de beoordeling van het door het rijksoverheid gevoerde integratiebeleid is de (daling van de) werkloosheid een belangrijk thema. Figuur 3.2 laat duidelijk zien dat de werkloosheid van alle groepen meebeweegt op de conjunctuurgolven. Begin jaren negentig herstelde de economie zich ten opzichte van de geringe groei in de jaren daarvoor. Dit herstel zette evenwel niet door en tamelijk onverwacht schoot Nederland in het midden van de jaren negentig in wat later een minirecessie is gaan heten. De werkloosheid steeg en lag bij autochtonen in 1994 op het hoogste punt. Vanaf het midden van de jaren negentig trad een forse economische groei in die zich vertaalde in een gestage daling van de werkloosheid en voortduurt tot op dit moment. Geschetst patroon is te zien bij alle hier onderscheiden groepen; de werkloosheid in de jaren negentig laat twee toppen zien, in het allereerste jaar en in het midden van dit decennium. Daarna voltrekt zich een scherpe daling van de werkloosheid, die zich in 1995 bij Surinamers, overige allochtonen en autochtonen inzet en bij de andere groepen een jaar daarna. De daling van de werkloosheid is – ook bij minderheden – fors; een daling die enkele jaren geleden niet voor mogelijk werd gehouden. In 2000 is 9% van de Turkse, 13% van de Marokkaanse, 9% van de Surinaamse en 8% van de Antilliaanse beroepsbevolking werkloos. Vergelijken we dit met de werkloosheid van minderheidsgroepen in het midden van de jaren negentig, dan valt enige verbazing niet te onderdrukken. Vooral de daling van de werkloosheid onder de Turken is spectaculair. Slechts enkele jaren geleden was meer dan eenderde deel van de Turkse beroepsbevolking zonder werk, thans geldt dit voor minder dan 1 op de 10 Turken in de beroepsbevolking. Ook de andere groepen laten gunstige ontwikkelingen zien. De Marokkaanse werkloosheid komt van een zeer hoog niveau in het midden van de jaren negentig in 2000 uit op een percentage van 13. De daling van de werkloosheid bij Surinamers heeft zich vooral in de periode 1996-1999 voorgedaan en lijkt nu enigszins te stabiliseren. (Omdat het CBS voor Antillianen geen werkloosheidsgegevens voor de jaren 1998 en 1999 publiceert, laten de ontwikkelingen zich voor deze groep minder adequaat beschrijven.)

Over het geheel genomen is de werkloosheid van minderheden in de laatste jaren op een draaglijker niveau gekomen. De door de kabinet gewenste halvering van het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en minderheden is reeds in 2000 gerealiseerd, terwijl de periode tot en met 2002 voor de realisatie van deze doelstelling was gereserveerd. Hoewel het positieve beeld zonder meer domineert, toch een tweetal kanttekeningen bij deze cijfers. Zo blijft de relatieve achterstand van minderheden ten opzichte van autochtonen groot; Turken, Surinamers en Antillianen zijn drie en Marokkanen vier keer zo vaak als autochtone Nederlanders werkloos. Voorts wijzen de gegevens erop dat met name Turken en Marokkanen aan de slag raken wanneer het reservoir aan andere arbeidskrachten uitgeput raakt. Deze groepen hebben pas in het laatste jaar iets van hun relatieve achterstand ten opzichte van autochtonen afgeknabbeld, die tot 2000 eigenlijk nauwelijks was veranderd. Minderheden, en Turken en Marokkanen in het bijzonder, staan achteraan in de rij en komen, zo suggereren de gegevens, aan bod wanneer de krapte op de arbeidsmarkt zeer groot is.

**Figuur 3.2**

**Werkloze beroepsbevolking naar land van herkomst<sup>a</sup>, 1990-2000**



*Daling van de werkloosheid over een breed front*

De werkloosheid is bij bijna nagenoeg alle onderscheiden categorieën aan het einde van de jaren negentig lager dan in het midden van de jaren negentig. Het zijn niet uitsluitend de hogeropgeleiden die er thans beter voorstaan, nagenoeg alle aanbodcategorieën hebben geprofiteerd. Dit blijkt uit de vergelijking van werkloosheidsgegevens van 1994 en 1998. Deze uitkomst is een duidelijke indicatie van de krachtige werkgelegenheids-groei die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan, waar etnische minderheden en ook de lageropgeleiden onder hen, profijt van hebben gehad.

Tabel 3.2 Werkloze beroepsbevolking naar land van herkomst, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, 1994-1998 (in procenten)

	Turkije		Marokko		Suriname		Antillen		Nederland						
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998					
mannen	30	19	-11	35	21	-14	23	12	-11	24	10	-14	5	3	-2
vrouwen	31	25	-6	30	30	0	20	13	-7	24	20	-4	11	7	-4
15-24 jaar	28	23	-5	41	31	-10	30	25	-5	40	25	-15	12	7	-5
25-39 jaar	30	19	-11	35	19	-16	23	11	-12	21	14	-7	7	4	-3
40-64 jaar	36	24	-12	25	25	0	15	10	-5	23	12	-11	6	4	-2
geen	34	25	-9	29	27	-2	23	18	-5	#	21		x	x	
bao	32	25	-7	40	26	-14	33	23	-10	39	27	-12	13	9	-4
lbo/mavo	28	14	-14	33	20	-13	23	11	-12	28	13	-15	9	5	-4
mbo+	27	16	-14	28	12	-16	15	8	-7	16	11	-5	6	3	-3
<i>absoluut</i>															
<i>(per groep)</i>	765	1.571		630	1.202		814	1.973		547	926		5.929	6.359	
													*1.000	*1.000	

# onvoldoende waarnemingen, x: categorie wordt in desbetreffend bestand niet onderscheiden

Bron: ISEO (SPVA'94); ISEO/SCP (SPVA'98); CBS (EBB'94 en EBB'98)

Opmerkelijk is verder dat bij met name Turken en Marokkanen met een diploma in het voortgezet onderwijs (lbo en hoger) de werkloosheid fors is afgenomen. Tegelijkertijd is de werkloosheid bij Turken en Marokkanen met lbo+ in vergelijking met leden van andere groepen met dergelijke opleidingskwalificaties nog steeds hoger. Deze bevinding is interessant, omdat ze wijst op de aanbodrij die korter wordt in een krappe arbeidsmarkt, waardoor delen van het aanbod nu wel aan de slag raken die in tijden van een ruime arbeidsmarkt buiten beeld blijven. Tegelijkertijd blijven de verschillen in rangorde van groepen in de aanbodrij bestaan: Turken en Marokkanen staan nog steeds achter Surinamers en Antillianen, die op hun beurt autochtonen moeten laten voorgaan. De arbeidsmarkt blijft selectief. Dit blijkt onder meer, paradoxaal genoeg, uit de betrekkelijke geringe daling van de werkloosheid bij autochtone, Surinaamse en Antilliaanse hogeropgeleiden (mbo+) en de, zeker in vergelijking hiermee, forse daling van Turken en Marokkanen met dat opleidingsniveau. Het aanbod van autochtone, Surinaamse en Antilliaanse hogeropgeleiden wordt reeds behoorlijk afgeroomd in een ruime arbeidsmarkt, getuige de betrekkelijk lage werkloosheid van hen in 1994. Hogeropgeleide Turken en Marokkanen komen pas aan bod wanneer de werkgelegenheidsgroei aantrekt. Dan wordt dit potentieel door de arbeidsmarkt aangesproken, hetgeen leidt tot een forse daling in de werkloosheid van hogeropgeleiden. Niettemin is de werkloosheid van hogeropgeleide Turken en Marokkanen nog steeds hoger dan bij hogeropgeleide autochtonen, Surinamers en Antillianen.

#### *Rendement van menselijk kapitaal in ruime en krappe arbeidsmarkt*

Minderheden met bepaalde kenmerken komen in een krappe arbeidsmarkt beter aan het werk dan in een ruime arbeidsmarkt. Een afgeleide vraag is of de arbeidsmarkt op

dit moment zodanig is verkapt dat minderheden met overeenkomstige kenmerken thans dezelfde werkloosheidsrisico's hebben als autochtonen of dat nog immer sprake is van een grotere afstand tot werk van minderheden. Dit laatste is het geval. Minderheden zijn ook in een krappe arbeidsmarkt nog steeds beduidend vaker werkloos dan autochtonen met overeenkomstige kenmerken als opleidingsniveau, leeftijd en geslacht. Dit blijkt ook uit de vergelijking tussen allochtone en autochtone jongeren met een mbo-opleiding die in beginsel zeer gunstige arbeidsmarktperspectieven hebben. Wel is het zo dat in een ruime arbeidsmarkt de verschillen nog veel groter zijn. Dan is het rendement van het menselijk kapitaal van minderheden zeer gering. Pas wanneer de conjunctuur aantrekt, komen minderheden aan het werk. Ook deze bevindingen wijzen op een aanbodrij met autochtonen voorop, gevolgd door Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen. Naarmate groepen verder achterin staan, wordt de stand van de conjunctuur steeds belangrijker voor de arbeidsmarktpositie. In tijden van economische neergang blijft veel van het arbeidspotentieel van deze groepen onbenut, dat pas wordt aangesproken bij een grote vraag naar arbeidskrachten. Achterstand blijft evenwel bestaan; ook in een krappe arbeidsmarkt is sprake van een forse discrepantie tussen het allochtone aanbod en de openstaande vraag. Voorts baart de conjuncturele gevoeligheid van de arbeidsmarktpositie van minderheden zorgen. Verwacht mag worden dat minderheden, en Turken en Marokkanen in het bijzonder, als eerste de nadelige gevolgen voelen van een arbeidsmarkt die minder gunstig is dan we de afgelopen jaren gewend zijn geraakt.

*Werkenden aan de onderkant van de beroepenstructuur: elementair beroepsniveau*

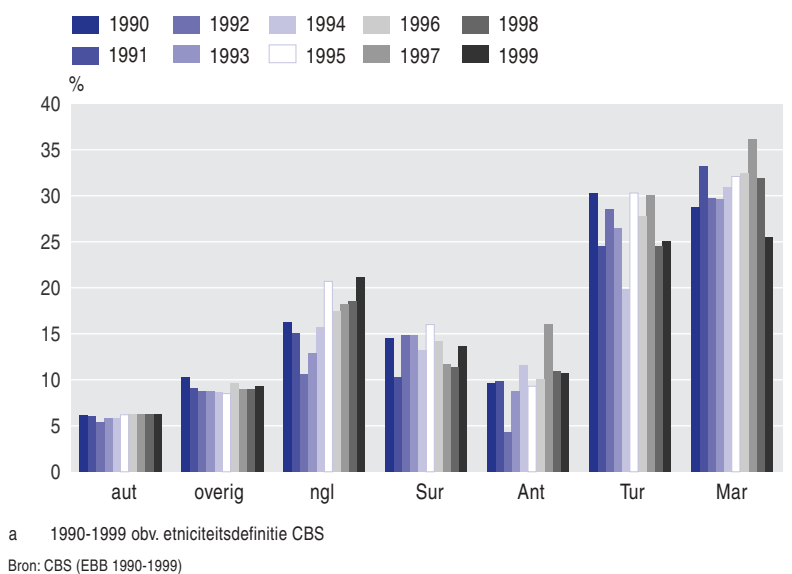
Om vast te stellen in hoeverre de positie van werkende minderheden is verbeterd, is nagegaan welke veranderingen zich hebben voorgedaan in het aandeel werkenden op elementair beroepsniveau. Dit is het laagste beroepsniveau dat in de niveauclassificatie van het CBS wordt onderscheiden. De cijfers betreffen de periode 1990-1999. Het blijkt dat de relatie tussen de conjunctuur en het aandeel werkenden in elementaire beroepsniveaus minder eenduidig is dan bij de omvang van de werkloosheid. Kennelijk zijn hier andere zaken van belang, zoals de samenstelling van de groep. Dit laatste geldt met name voor de minderheden uit de niet-geïndustrialiseerde landen. Bij hen is het aandeel werkenden in elementaire beroepen in de jaren negentig gestegen. Zij bezetten steeds vaker de posities aan de onderkant van de beroepenstructuur en lijken daarmee de plaats in te nemen van de Turken en Marokkanen. De twee laatstgenoemde groepen laten vanaf het midden van de jaren negentig een afnemend aandeel werkenden aan de onderkant van de beroepenstructuur zien. Waarschijnlijk hangt dit samen met de aangetrokken conjunctuur, die werkenden in de gelegenheid stelt om hun positie te verbeteren en intreders de mogelijkheid geeft om de allerlaagste banen aan zich voorbij te laten gaan. Een andere factor is dat ouderen, die doorgaans op zeer laag niveau werkzaam zijn, langzamerhand uitstromen en steeds minder bepalend zijn voor het groepsbeeld. In vergelijking met hen stromen jongeren, die hoger zijn opgeleid, in op enigszins hogere beroepsniveaus. Nochtans blijft de vertegenwoordiging van Turken en Marokkanen in elementaire beroepen, ondanks een dalende tendens, in vergelijking met autochtone werkenden zeer groot.

Ook bij Surinamers is in het aandeel werkenden op elementair niveau een dalende tendens zichtbaar, al is vanwege de stijging in 1999 het patroon nogal grillig. Grillig

is ook het patroon bij Antillianen: voorzover een patroon zichtbaar is, wijst dit in de richting van een gelijkblijvend of licht stijgend aandeel werkenden op elementair beroepsniveau. Dat het aandeel autochtonen met een beroep op elementair niveau in de jaren negentig nauwelijks is veranderd, verrast niet: dit is al 30 jaar zo (zie Dagevos 1995; De Beer 1996, 2001).

**Figuur 3.3**

**Werkenden met een beroep op elementair niveau naar etniciteit<sup>a</sup>, 1990-1999**  
(in procenten van de werkzame beroepsbevolking)



### Wie gaat vooruit?

De dwarsdoorsnede van groepen in verschillende aanbodcategorieën wijst uit dat de positie in de periode 1994-1998 van de meeste van deze categorieën is verbeterd. Op enkele uitzonderingen na is het aandeel werkenden met een beroep op het allerlaagste niveau afgenomen. Grote veranderingen doen zich in het bijzonder voor bij Turken en Marokkanen met een diploma op mbo- en hoger niveau. Een aanzienlijk lager aandeel personen met dergelijke opleidingskwalificaties bezet in 1998 een baan op elementair niveau dan in 1994. Nochtans is het aandeel hogeropgeleide Turken en Marokkanen dat thans werkzaam is aan de onderkant van de beroepenstructuur opvallend groot en ligt op een fors hoger niveau dan bij de andere groepen. In feite rijst hetzelfde beeld als bij de werkloosheid. Het hogeropgeleide Turkse en Marokkaanse arbeidsaanbod moet in slechte economische omstandigheden genoeg nemen met een laag rendement op de opleidingskwalificaties. Pas wanneer de economie aantrekt, komen zij vaker terecht in banen die beter aansluiten op hun opleidingsniveau. Ook dan worden hun kwalificaties echter in grotere mate onderbenut dan bij de andere groepen: Turkse en

Marokkaanse werkenden met mbo+ zijn ook in tijden van hoogconjunctuur nog altijd beduidend vaker aan de onderkant van de beroepenstructuur vertegenwoordigd dan leden van de andere groepen met deze opleidingskwalificaties. Surinaamse en Antilliaanse werkenden hoeven in tijden van economische neergang minder vaak dan Turken en Marokkanen banen op elementair niveau te accepteren. Onderbenutting van werkenden met een mbo-diploma of hoger komt het minst voor bij autochtonen; het aandeel dat op een dergelijke baan werkzaam is, is zeer klein, ook in tijden van economische laagconjunctuur. Wel zij nog opgemerkt dat de geconstateerde verschillen ook te maken kunnen hebben met de ruime afbakening van 'hoger'-opgeleiden: onder met name autochtonen zijn in de categorie mbo+ personen met bijvoorbeeld hbo en een universitaire opleiding sterker vertegenwoordigd dan bij de andere groepen. Belangrijke veranderingen doen zich ook voor bij Turkse en Marokkaanse vrouwen die in 1998 beduidend minder vaak dan in 1994 werkzaam zijn in de allerlaagste beroepen. Gezien de betrekkelijk korte tijdsspanne van vier jaar is een daling van 10 procentpunten fors te noemen.

Tabel 3.3 Werkenden die deel uitmaken van de werkende beroepsbevolking met een beroep op elementair niveau naar land van herkomst, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, 1994-1998 (in procenten)

	Turkije		Marokko		Suriname		Antillen		Nederland						
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998					
mannen	32	27	-5	38	34	-4	20	14	-6	15	13	-2	5	6	+1
vrouwen	39	29	-10	39	29	-10	15	14	-1	13	12	-1	7	7	0
15-24 jaar	33	28	-5	32	23	-9	14	17	+3	22	20	-2	10	14	+4
25-39 jaar	33	27	-6	37	34	-3	16	14	-2	14	11	-3	5	5	0
40-64 jaar	37	31	-6	46	39	-7	21	13	-9	13	12	-1	6	5	-1
geen	39	32	-7	49	46	-3	34	31	-3	#	#		x	x	
bao	41	38	-3	40	44	+4	36	37	+1	38	34	-4	21	23	+2
lbo/mavo	26	25	-1	28	26	-2	18	16	-2	15	18	+3	11	12	+1
mbo+	25	17	-8	29	17	-12	7	5	-2	8	4	-4	2	3	+1
<i>absoluut</i> <i>(per groep)<sup>1</sup></i>	511	1.168		374	869		608	1.655		402	753		5.286	6.023	
													*1.000	*1.000	

# onvoldoende waarnemingen, x: categorie wordt in desbetreffend bestand niet onderscheiden

Bron: ISEO (SPVA'94); ISEO/SCP (SPVA'98); CBS (EBB'94 en EBB'98)

Bedacht moet worden dat niet alle veranderingen zonder meer zijn toe te schrijven aan de economische opgang. Dat in 1998 minder Turkse en Marokkaanse ouderen (40+) in elementaire beroepen werkzaam zijn, heeft ook te maken met het feit dat in deze periode leden van de eerste generatie arbeidsmigranten, die overwegend werkzaam zijn in de allerlaagste beroepen, de arbeidsmarkt hebben verlaten (zie meer uitgebreid Dagevos 2001b). Bij hen speelt, anders gezegd, tevens een cohorteffect een rol. Ook de verbetering in de positie van Turkse en Marokkaanse vrouwen heeft (ook) met veranderingen in aanbodkenmerken te maken. Vrouwen die thans werkzaam zijn, tellen bijvoorbeeld meer gediplomeerden dan in 1994.

### Werken aan de onderkant van de beroepsstructuur: kansen van etnische minderheden en autochtonen

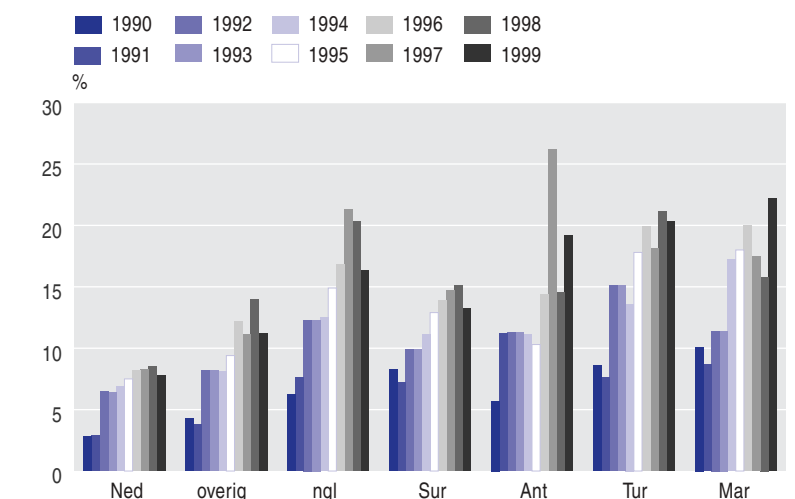
Analyses wijzen uit dat in tijden van krapte op de arbeidsmarkt Turken en Marokkanen met hetzelfde human capital als autochtonen vaker zijn aangewezen op elementaire beroepen. In een ruime arbeidsmarkt rendeert hun human capital evenwel nog slechter. In een periode van economische bloei bezetten Surinamers en Antillianen even vaak elementaire beroepen als autochtonen met hetzelfde menselijk kapitaal. Met name Surinaamse en Antilliaanse mannen moeten in een ruime arbeidsmarkt wel vaker dan autochtonen genoeg nemen met laaggekwalificeerd werk, zij het dat de verschillen in vergelijking met Turken en Marokkanen beduidend geringer zijn.

### Flexibele arbeidsrelaties

Werknemers met een flexibele arbeidsrelatie hebben – in de definitie van het CBS – een arbeidscontract van beperkte duur en/of zijn niet voor een vast overeengekomen aantal uren in dienst.<sup>2</sup> Interessant is dat na een min of meer continue stijging in de jaren negentig pas in 1999 het aandeel werkende autochtonen met een flexibele arbeidsrelatie voor het eerst weer daalt (figuur 3.4).

Figuur 3.4

**Werkenden met een flexibele arbeidsrelaties naar etniciteit<sup>a</sup>, 1990-1999**  
(in procenten van de werkzame beroepsbevolking)



a 1990-1999 obv. etniciteitsdefinitie CBS

Bron: CBS (EBB 1990-1999)

Kennelijk moet de krapte zich eerst goed doen voelen voordat flexibele arbeidsrelaties worden omgezet in vaste. Bij Surinamers en minderheden uit niet-geïndustrialiseerde landen blijft het aandeel werkenden met flexibele arbeidsrelaties tot diep in de jaren

negentig toenemen. Pas de laatste jaren lijkt zich een kentering voor te doen. Een dergelijke omslag blijft zelfs uit bij Marokkaanse, Antilliaanse en Turkse werkenden. Het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is bij deze groepen toegenomen, hoewel de gegevens vanwege de grote schommelingen met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. De stijgende tendens heeft te maken met de instroom van jongeren, van wie een aanzienlijk deel laaggekwalificeerd is, vooral de Antillianen en Marokkanen. De geringe marktmacht van Marokkanen heeft vooral te maken met de slechte schoolprestaties in het Nederlandse onderwijs (hoge mate van drop-out, participatie in lagere vormen van het voortgezet onderwijs), bij de Antilliaanse groep gaat het overwegend om recent gemigreerden

#### *Wie bekleedt een flexibele baan?*

De dwarsdoorsnede van groepen laat zien dat over de gehele linie het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie in de tweede helft van de jaren negentig is gestegen. Deze toename is niet alleen toe te schrijven aan de instroom van jongeren op de arbeidsmarkt in deze periode. In 1998 hebben jongeren vaker een flexibele arbeidsrelatie dan in 1994. Dit geldt voor alle groepen, met uitzondering van de Antillianen bij wie het aantal jongeren in 1994 met een flexibele arbeidsrelatie al op een zeer hoog niveau lag. De stijging is het grootst bij Marokkaanse jongeren, al moet hierbij worden opgemerkt dat het aandeel Marokkaanse werkenden met een flexibele arbeidsrelatie in 1994 opvallend gering is.<sup>3</sup> Ook bij autochtone jongeren neemt het aandeel werkenden met flexibele arbeidsrelaties toe, maar het aandeel is altijd nog circa twee keer zo klein als bij de jongeren uit de minderheden. Aan het einde van de jaren negentig werkt pakweg de helft van de allochtone jongeren in een flexibele baan. (Opgemerkt zij nog dat de gegevens betrekking hebben op de werkzame beroepsbevolking, waardoor werkenden met kleine baantjes van minder dan 12 uur per week buiten beschouwing blijven.)

Tabel 3.4 Werkenden die deel uitmaken van de werkende beroepsbevolking met een flexibele arbeidsrelatie naar land van herkomst, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau, 1994-1998 (in procenten)

	Turkije		Marokko		Suriname		Antillen		Nederland						
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998					
mannen	18	24	+6	7	22	+15	10	17	+7	15	23	+8	5	6	+1
vrouwen	19	38	+19	13	30	+17	14	24	+10	20	26	+6	11	13	+2
15-24 jaar	34	49	+15	22	43	+21	35	53	+18	51	51	0	19	28	+9
25-39 jaar	15	26	+11	8	23	+15	12	21	+9	16	25	+9	6	7	+1
40-64 jaar	12	11	-1	1	5	+4	6	9	+3	5	12	+7	4	5	+1
geen	15	25	+10	5	12	+7	11	14	+3	#	#		x	x	
ba0	23	29	+6	7	24	+17	10	26	+16	18	30	+12	8	11	+3
lbo/mavo	18	25	+7	14	23	+7	11	21	+10	15	25	+10	8	11	+3
mbo+	12	25	+13	12	27	+15	13	16	+3	18	19	+1	6	8	+2
<i>absoluut</i> (per groep) <sup>4</sup>	459	1.227		348	906		594	1.714		391	779		5.499	6.090	
													*1.000	*1.000	

# onvoldoende waarnemingen, x: categorie wordt in desbetreffend bestand niet onderscheiden

Bron: ISEO (SPVA'94); ISEO/SCP (SPVA'98); CBS (EBB'94 en EBB'98)



Ook bij andere hier onderscheiden aanbodcategorieën doet zich een stijging in flexibele arbeidsrelaties voor, waarbij er vaak een samenhang met leeftijd zal zijn. Opvallend is dat hogeropgeleide Turken en Marokkanen in 1998 veel vaker werkzaam zijn in flexibele banen dan in 1994. Bij deze groepen is voorts sprake van een forse toename van vrouwen in flexibele banen.

#### *De kansen op een flexibele arbeidsrelatie voor minderheden ten opzichte van autochtonen*

De zojuist gepresenteerde bevindingen wijzen op een stijging van flexibele arbeidsrelaties bij werkende minderheden; een stijging die zich ook voordoet bij autochtonen. Deze bevindingen laten echter ook zien dat onderscheiden naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau de minderheden vaker flexibele arbeidsrelaties hebben dan autochtonen en dat bij hen de stijging ook groter is geweest. Nadere analyses wijzen uit dat (1) minderheden met dezelfde combinatie van kenmerken als autochtonen vaker terechtkomen in flexibele banen, en (2) dat minderheden aan het einde van de jaren negentig een grotere kans hebben op een flexibele baan dan in het midden van de jaren negentig.

De aangetrokken conjunctuur heeft ertoe geleid dat in de loop van de jaren negentig de kans van minderheden op werk is gestegen, ook ten opzichte van het autochtone arbeidsaanbod. Tegelijkertijd is de arbeidsplaatsenstructuur veranderd. De toename van de werkgelegenheid is hand in hand gegaan met de toename van flexibele banen. Veel van dergelijke banen zijn bezet door minderheden. Op dit moment is het zo dat de kans van minderheden om in een flexibele baan terecht te komen groter is dan in het midden van de jaren negentig. Allochtone intreders op de arbeidsmarkt (schoolverlaters, huisvrouwen) en werkzoekenden hebben in de afgelopen jaren weliswaar emplooi gevonden, maar overwegend in tijdelijke banen. Zo bezien is de scheidslijn op de arbeidsmarkt verschoven. Enigszins gechargeerd gesteld ligt in tijden van laagconjunctuur de scheidslijn voor minderheden vooral tussen werk en werkloosheid, thans is er (ook) sprake van een kloof tussen tijdelijk en vast werk.

#### *Zelfstandig ondernemers*

Behalve via werk in loondienst kunnen minderheden zich via zelfstandig ondernemerschap een positie in de Nederlandse samenleving verwerven. Uit onderzoek van Van den Tillaart (2001), dat een compleet beeld biedt over ondernemerschap onder minderheden van de eerste generatie, blijkt dat vooral onder Turken veel ondernemers zijn te vinden (tabel 3.5). Medio 2000 hebben ruim 9.000 Turken een eigen bedrijf. Dit houdt in dat 37% van de etnische ondernemers van Turkse komaf is. In vergelijking met 1998 is in absolute en relatieve zin de stijging bij de Turkse groep het grootst. Ook onder Marokkanen is het aantal zelfstandigen in deze periode fors toegenomen. Thans telt de Marokkaanse groep bijna 3.500 ondernemers. Surinamers staan met bijna 6.500 zelfstandigen op de tweede plaats. Relatief gezien is de stijging van het zelfstandig ondernemerschap minder groot dan bij de Turken en Marokkanen. Onder Antillianen is het aantal zelfstandigen eveneens toegenomen; in relatief sterkere mate dan bij de Surinamers, maar wat betreft het groeitempo blijven ze achter bij de Turken en Marokkanen. Het aantal ondernemers bij de vier grote etnische minderheidsgroepen is beduidend sterker toegenomen dan bij de Zuid-Europese en andere allochtone groepen.

Tabel 3.5 Aantal ondernemers in Nederland naar land van herkomst (eerste generatie), 1998-2000, absolute aantallen

	1998	2000	1998-2000 <sup>a</sup> (1998 = 100)
<i>doelgroepen integratiebeleid</i>			
Turkije	6.561	9.047	138
Marokko	2.572	3.424	133
Suriname	5.209	6.439	124
Antillen	1.247	1.615	130
Italië	1.260	1.350	107
Portugal	196	228	116
Spanje	385	442	115
ex-Joegoslavië	839	1.038	124
Griekenland	709	760	107
Tunesië	186	192	103
Kaapverdische eilanden	120	160	133
subtotaal groepen integratiebeleid	19.284	24.695	128
overige allochtonen, van wie:			
China (Volksrepubliek)	3.003	3.450	115
China (Hong Kong)	1.651	1.680	102
subtotaal overige allochtone ondernemers	16.512	19.231	116
totaal allochtone ondernemers	35.796	43.926	123
a Begin 1998 tot medio 2000.			
Bron: Van den Tillaart (2001)			

Op dit moment is 10,1% van de Turken in de beroepsbevolking zelfstandig ondernemer. Dit aandeel komt nagenoeg overeen met dat van de totale bevolking, van wie 10,2% van de beroepsbevolking een eigen bedrijf heeft. Bij de overige etnische minderheidsgroepen is dit aandeel lager. Van de Surinamers in de beroepsbevolking is 4,8% zelfstandig ondernemer, bij Antillianen geldt dit voor 3,8% en bij Marokkanen voor 4,6%.

Veel van de etnische ondernemingen zijn klein, vaak gaat het om zogeheten eenmans-bedrijven. Ook wat betreft de branches waarin minderheden actief zijn, onderscheiden ze zich. Nog steeds is de aantrekkingskracht van de horeca groot. Niettemin lijkt er sprake te zijn van een zekere kentering; de vertegenwoordiging in andere branches neemt toe. Behalve het aantal bedrijven in de zakelijke dienstverlening stijgt ook het aantal bedrijven in de bouwnijverheid. Naar verhouding is in deze sector het aantal starters groot. Tussen etnische minderheidsgroepen zijn er overigens forse verschillen in branchekeuze. Turken en Marokkanen zijn overwegend gericht op de handel en horeca, terwijl Surinaamse en Antilliaanse ondernemers in meerdere sectoren actief zijn. De veranderingen in branchekeuze hangen samen met de komst van de tweede generatie etnische ondernemers, die vaker dan leden van de eerste generatie een bedrijf hebben in de zakelijke dienstverlening en minder sterk zijn georiënteerd op de horeca.

In de literatuur bestaat ten aanzien van de betekenis van het etnisch ondernemerschap een zekere ambivalentie. Enerzijds wordt het gezien als een stijngskanaal dat minderheden vooruit kan brengen, anderzijds wordt de keuze voor het ondernemerschap met enige scepsis gezien omdat nogal wat etnische ondernemers het niet redden en – vaak kort na de start – hun bedrijf moeten opheffen. Uit het onderzoek van Van den Tillaart rijst een genuanceerd beeld. Het is nog steeds zo dat allochtone bedrijven vaker het loodje leggen dan autochtone bedrijven. Het eerste jaar blijkt cruciaal te zijn, dan gaan veel allochtone bedrijven ten onder. Wanneer etnische ondernemers de startfase doorkomen, is het verschil in levensvatbaarheid tussen allochtone en autochtone bedrijven niet groot meer. De overlevingskansen van allochtone bedrijven zijn in de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In het begin van de jaren negentig was het aandeel allochtone bedrijven dat het eerste jaar niet doorkwam veel groter dan aan het einde van de jaren negentig. Mogelijk speelt de aangetrokken conjunctuur een rol. Aannemelijk is ook dat minderheden steeds beter voorbereid aan een eigen onderneming beginnen. Gunstige perspectieven hebben allochtone bedrijven in de zakelijke dienstverlening en – in weerwil van wat vaak wordt aangenomen – de horeca. De overlevingskansen van allochtone bedrijven in de industrie en de handel zijn gering. Autochtone bedrijven in de handel doen het overigens nauwelijks beter.

Het etnisch ondernemerschap, zo wijzen de bevindingen uit, neemt in de positieverwerving van etnische minderheden een steeds belangrijker plaats in. Het aantal minderheden met een eigen bedrijf neemt toe, met name bij Turken en Marokkanen. Het etnisch ondernemerschap krijgt bovendien 'volwassen' trekken, met name blijkend uit de grotere spreiding over de branches en de toegenomen levensvatbaarheid.

### **3.2 Conclusies arbeidsmarktpositie etnische minderheden**

#### *Positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*

De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden heeft de laatste jaren in verschillende opzichten een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Het meest in het oog springt de daling van de werkloosheid, die inzette in het midden van de jaren negentig en de werkloosheid van minderheidsgroepen naar een gunstiger niveau heeft gebracht. Ondanks alle zorgelijke opmerkingen die ten aanzien van de werkloosheid van minderheden kunnen worden gemaakt – en ook hier aan de orde komen –, moet men zijn zegeningen tellen. Het is nog niet zo lang geleden dat werkloosheidspercentages van 20, 30% en hoger als een min of meer structureel kenmerk van de arbeidsmarktpositie van minderheidsgroepen werden beschouwd. Een wending ten goede werd op afzienbare termijn niet verwacht. Toch is die er gekomen, met de economische groei in Nederland als belangrijkste motor. De werkloosheid onder de minderheden daalde, en niet alleen bij de beter opgeleiden, ook de lageropgeleiden profiteerden, al bleef bij laatstgenoemden de werkloosheid op een hoog peil. Voorts is onder minderheden de arbeidsmarktparticipatie gestegen. Positief is verder dat werkende minderheden minder afhankelijk zijn geworden van banen aan de onderkant van de beroepenstructuur en wat sterker zijn vertegenwoordigd in de hogere beroepen. Wanneer we rekening houden met verschillen in opleidingsniveau, leeftijdsverdeling en geslacht zijn Surinamers en Antillianen niet vaker dan autochtonen in het onderste segment werkzaam.

De positieverbetering geldt niet voor de hele minderhedenbevolking. De arbeidsmarkt-participatie van minderheden uit niet-geïndustrialiseerde landen is in de jaren negentig enigszins gedaald. Voorts is bij hen het aandeel werkenden in het onderste segment toegenomen en, bijgevolg, de vertegenwoordiging in aantrekkelijker delen van de werkgelegenheid afgenomen. Deze bevindingen hebben direct te maken met de instroom van vluchtelingen in de jaren negentig, die het beeld van de minderheden uit de categorie niet-geïndustrialiseerde landen zijn gaan bepalen. Wel is ook bij deze groepen de werkloosheid gedaald.

Een belangrijk gevolg van de krappe arbeidsmarkt is dat de kenmerken van het allochtone aanbod, en dan met name het opleidingsniveau, veel beter 'renderen' dan in een ruime arbeidsmarkt. Blijven minderheden met bepaalde aanbodkenmerken in een laagconjunctuur van werk verstoken of moeten ze genoeg nemen met een baan onder hun niveau, in een krappe arbeidsmarkt komen ze wel aan het werk en komt onderbenutting van de opleidingskwalificaties van werkenden minder voor. In vergelijking met autochtonen nemen de kansen toe dat hun aanbodkenmerken zich uitbetalen in werk en in werk op niveau. Deze uitkomsten wijzen op een aanbodrij die bestaat uit werkzoekenden die in volgorde van de kans op (passend) werk staan gerangschikt. Minderheden, en de Turken en Marokkanen in het bijzonder, staan verder achter in de rij dan autochtonen, die als eersten aan bod komen. Wanneer er weinig vraag naar arbeid is, komen minderheden moeizaam aan de slag of moeten ze genoeg nemen met minder aantrekkelijke banen. Pas wanneer de arbeidsmarkt aantrekt, komen minderheden in het vizier van werkgevers en nemen de relatieve arbeidskansen ten opzichte van autochtonen toe. Dit impliceert derhalve ook dat de positie van minderheden in hoge mate conjunctuurgevoelig is.

Gunstig is de stijging van het aantal ondernemers onder de minderheden. Turken spannen hier de kroon. Wel is het nog steeds zo dat in het eerste jaar veel van de ondernemingen sneuvelen. Tussen etnisch ondernemers die cruciale startfase doorkomen en autochtone ondernemers is het verschil in bedrijfssluitingen evenwel niet groot meer. Voorts neemt de spreiding over branches toe; deze stijging doet zich vooral voor in de zakelijke dienstverlening. De sterke vertegenwoordiging in de horeca, die kenmerkend is voor het beeld van het etnisch ondernemerschap, neemt enigszins af.

#### *Kanttekening 1: discrepantie vraag en allochtoon aanbod*

Bij de belangrijkste positieve ontwikkelingen van de afgelopen jaren zijn ook een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ondanks de onmiskenbare vooruitgang, blijft achterstand bestaan. Het werkloosheidsverschil kan, ondanks een grote vraag naar arbeid, niet volledig worden toegeschreven aan verschillen in opleidingsniveaus. Ook in de huidige krappe arbeidsmarkt blijven er forse discrepanties bestaan tussen het allochtone arbeidsaanbod en de vraag. Een interpretatie in termen van directe discriminatie is in tijden van krapte minder plausibel dan bij een ruime arbeidsmarkt. Werkgevers klagen enerzijds steen en been over de beschikbaarheid van werkzoekenden, terwijl anderzijds het (allochtone) arbeidsaanbod niet volledig wordt benut. Een deel van de verklaring van achterstand van minderheden zal dan ook zijn, dat bij minderheden sprake is van

(een cumulatie van) ongunstige aanbodkenmerken die maken dat werkgevers dit deel van het aanbod niet kán aannemen; het verschil tussen de vaardigheden en de eisen van de openstaande functie is bij hen te groot. Bedacht moet worden dat, net als bij autochtonen, de hoogconjunctuur het allochtone arbeidsaanbod heeft afgeroomd. Velen met naar verhouding gunstige individuele kenmerken hebben inmiddels werk gevonden, anderen blijven achter. Dit betreft vaak minderheden met geen of weinig scholing, een geringe oriëntatie op Nederlandse netwerken, slechte beheersing van de Nederlandse taal en/of allerhande persoonlijke problemen (bijv. schulden, verslaving). Ook langdurige werkloosheid is in dit verband een ongunstig aanbodkenmerk, onder meer omdat werkgevers langdurige werkloosheid als een slecht signaal beschouwen. Langdurig werklozen ontberen arbeidsritme, beschikken over verouderde opleidingskwalificaties en ervaring en zijn eenzijdig op de netwerken van de eigen groep georiënteerd, zo is – de vaak juiste – veronderstelling. Voor werkgevers of arbeidsbemiddelende instanties zijn langdurig werklozen niet eenvoudig te bereiken, omdat met name de ouderen onder hen, zo blijkt uit diverse onderzoeken, de neiging vertonen zich in de eigen omgeving terug te trekken en zich nauwelijks nog richten op de arbeidsmarkt (Van Eekert en Gelderloos 1990; Veenman 1998; Dagevos 2001b). Een deel van dit aanbod zal via andere, min of meer illegale wegen in het bestaansonderhoud voorzien en zal in geringe mate te interesseren zijn voor een baan op de formele arbeidsmarkt of activeringsinspanningen van bemiddelingsinstanties.

Toch is de cumulatie van ongunstige aanbodkenmerken en een geringe oriëntatie op de arbeidsmarkt slechts een deel van de verklaring waarom ook in tijden van krapte vraag en allochtoon aanbod niet bij elkaar komen. De achterstand heeft ook betrekking op (onbewuste) discriminatie en het niet op elkaar aansluiten van zoek- en wervingskanalen. De geconstateerde discrepantie tussen vraag en aanbod heeft er dan ook niet zozeer mee te maken dat werkgevers niet willen of kunnen, maar dat ze simpelweg niet in aanraking komen met het allochtone arbeidsaanbod. Turken en – zij het in mindere mate – Marokkanen zoeken vaak via de eigen netwerken naar een baan. Slechts een zeer klein deel van de werkgevers zal dergelijke netwerken benutten om vacatures te vervullen. Een ander bekend voorbeeld is de gerichtheid van onder meer Turken, Marokkanen en vluchtelingen op het arbeidsbureau (vgl. Veenman 1998), waarvan evenwel weer betrekkelijk weinig werkgevers gebruikmaken (o.a. OSA 2001). Dat werkgevers van allochtoon aanbod verstoken blijven, komt ook doordat weinigen van hen gericht onder minderheden werven. Onderzoek laat zien dat bedrijven met moeilijk vervulbare vacatures hun wervingsinspanningen nauwelijks richten op minderheden; ook niet wanneer het om vacatures voor laaggekwalificeerd werk gaat.

### *Kanttekening 2: flexibele arbeidsrelaties*

In de tweede helft van de jaren negentig is het aantal werkenden uit de minderheden met flexibele arbeidsrelaties fors toegenomen. Vooral intreders op de arbeidsmarkt – jongeren en vrouwen – hebben zeer vaak een flexibele baan. Voor minderheden is – algemeen gesteld – de scheidslijn op de arbeidsmarkt verschoven. Minder dan enkele jaren geleden het geval was, liggen er voor minderheden barrières naar werk, maar het

betreft wel vooral tijdelijk werk. Meer stabiele delen van de werkgelegenheid blijven voor veel minderheden ontoegankelijk. De geboekte winst op de arbeidsmarkt – in termen van daling van de werkloosheid – is dan ook betrekkelijk, en gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur. Stagnerende economische groei treft flexibele werknemers als eersten. Bovendien zijn de ontplooiings- en stijngingsmogelijkheden in dergelijke banen doorgaans niet groot, met alle risico's van dien voor het opbouwen van een loopbaan. Hoewel het hoge aantal flexibele werknemers onder de minderheden tekenend is voor de wankelende arbeidsmarktpositie, is er niet alleen aanleiding voor sombere bespiegelingen. Mogelijk wordt over een aantal jaren geconstateerd dat het hier om een overgangsfase ging die de voorbode was van een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden. Flexibele banen hebben dan toegang verschaft tot werk en minderheden de opstap bezorgt naar vaste banen en een stabiele loopbaan.

### 3.3 Aangrijpingspunten voor en uitvoering van beleid

Ondanks de overwegend positieve ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van minderheden zijn er geen redenen om het beleid te extensiveren. De gunstige conjunctuur heeft ertoe geleid dat de werkloosheid van minderheden fors is gedaald. Echter, het nog steeds hoge werkloosheidspeil en de instabiele positie van minderheden in flexibele arbeidsrelaties wettigen bijzondere beleidsaandacht voor deze groepen. Bovendien biedt de krappe arbeidsmarkt juist nu kansen om kwetsbare groepen als minderheden aan het werk te helpen. Welke aangrijpingspunten voor beleid bestaan en welke initiatieven en maatregelen er inmiddels zijn genomen, laat zich beschrijven aan de hand van het onderscheid in drie niveaus van de arbeidsmarkt, namelijk beleid dat zich richt op:

- versterking van de aanbodkenmerken van minderheden;
- beïnvloeding van intermediaire actoren (werkgevers, bemiddelingsorganisaties);
- de vraagzijde van de arbeidsmarkt: banengroei en kwalitatieve kenmerken van de arbeidsplaatsenstructuur.

#### *Vraagzijde van de arbeidsmarkt*

Voor de verdere verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden zou het beste zijn wanneer de zon op de arbeidsmarkt nog een tijdje blijft schijnen. De in deze rapportage geconstateerde gunstige ontwikkelingen in de positie van minderheden zijn hier in belangrijke mate aan toe te schrijven. Nu is de stand van de Nederlandse economie slechts voor een deel te beïnvloeden door algemeen economisch en werkgelegenheidsbeleid. Zeker een open economie als de Nederlandse staat sterk onder invloed van internationale economische ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van het nationale overheidsbeleid liggen. Aangenomen mag worden dat na een periode van voortgaande en hoge economische groei de conjunctuur in de komende jaren in zwaarder weer terecht zal komen. In dergelijke omstandigheden komt de positie van minderheden onder druk te staan. De toetreding tot betaald werk wordt bemoeilijkt en werknemers met een flexibel dienstverband lopen een verhoogd risico om hun baan kwijt te raken. Op welke wijze de economie zich zal ontwikkelen, is moeilijk te voorspellen. Wel kan op een eventuele economische teruggang worden geanticipeerd door gebruik te maken van de mogelijkheden die de huidige krappe arbeidsmarkt thans biedt, en wel door zo

veel als mogelijk initiatieven te ontplooiën om minderheden aan het werk en bij voorkeur aan vast werk te helpen. Dergelijke initiatieven kunnen op verschillende actoren betrekking hebben. Intermediaire partijen als Arbeidsvoorziening en sociale diensten alsmede werkgevers, dienen aangespoord en toegerust te worden minderheden te bemiddelen respectievelijk aan te nemen. Er zou een klimaat van urgentie moeten ontstaan om, voordat de economie terugloopt, de kansen te grijpen die er op dit moment zijn. De overheid – op landelijk en lokaal niveau – kan dit uitdragen. Er zou op arbeidsorganisaties, bemiddelingsorganisaties en de minderheden zelf een scherp beroep kunnen worden gedaan om van de mogelijkheden van de krappe arbeidsmarkt gebruik te maken.

Naast de groei van het aantal banen zijn voor de kansen van minderheden ook de kenmerken van de (bijgekomen) banen relevant. Gezien het overwegend lage opleidingsniveau van minderheden zijn met name de ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt van belang. Door de jaren heen is het aandeel elementaire beroepen – dit zijn de laagste beroepen in de beroepenstructuur – opvallend stabiel gebleven. Wel is het aandeel lagere beroepen – het op een na laagste beroepsniveau – in de afgelopen jaren gedaald (De Beer 2001). Behalve hierdoor is de concurrentie om banen aan de onderkant ook verhevigd doordat steeds vaker vrouwen en studenten zich voor dergelijke banen gingen melden. De transformatie van een industriële naar een diensteneconomie, die zich ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft doen voelen, hangt met de toestroom van deze categorieën samen. Juist op dit segment van de arbeidsmarkt komt verdringing door hogeropgeleiden veelvuldig voor. Om de kansen op werk voor het aanbod met minder gunstige aanbodkenmerken te verbeteren, heeft de overheid een uitgebreid stelsel van gesubsidieerde arbeid in het leven geroepen (WIW-banen en Instroom- en doorstroombanen). Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen in aanmerking komen voor scholings- en activeringstrajecten. Alleen over het aantal minderheden met een WIW-dienstbetrekking zijn landelijke gegevens bekend. Van de ruim 39.000 personen die eind 1998 in een dergelijke baan werkzaam waren, behoren er ruim 9.000 tot een niet-westerse allochtone groep. Een belangrijk deel daarvan (ruim 3.000) zijn Surinamers. In hoeverre sprake is van evenredige deelname is op grond van het beschikbare gegevensmateriaal niet te zeggen. Afgemeten aan het aandeel minderheden in de beroepsbevolking met een WIW-dienstbetrekking zijn vooral Turkse en Marokkaanse mannen en – in het bijzonder – vrouwen in de leeftijd van 25-44 jaar en oudere Surinamers en Antillianen (45+) werkzaam in de WIW. Zorgelijk is het hoge aandeel minderheden dat uit de WIW wordt ontslagen. Dit zal hun verdere gang op de arbeidsmarkt geen goed doen.

Over de participatie van minderheden in andere vormen van gesubsidieerde arbeid zijn op landelijk en lokaal niveau geen gegevens beschikbaar, met een enkele gemeente als positieve uitzondering. Reden hiervan is dat deelnemers niet naar etnische herkomst worden geregistreerd. Uitsluitend door middel van een koppeling met bevolkingsgegevens is het mogelijk om de etniciteit te achterhalen. Deze situatie roept vragen op. Behalve dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over evenredig bereik onder de minderheden, is het ook niet mogelijk om gericht minderhedenbeleid te voeren. Sociale diensten, die verantwoordelijk zijn voor de uitstroom van hun cliënten in de richting van vormen van gesubsidieerde arbeid en sociale activeringstrajecten, ontberen



de benodigde informatie die hen inzicht verschaft in het aandeel minderheden in het cliëntenbestand, en daaruit volgend het aandeel dat naar (gesubsidieerde) arbeid of andere trajecten zou moeten worden geleid. Binnen sociale diensten is weinig aandacht voor specifiek minderhedenbeleid. Recentelijk heeft het kabinet de sociale diensten aangespoord om hun cliënten uit de minderheden evenredig te laten participeren in vormen van beleid richting arbeidsmarkt en sociale activering. Een belangrijke stap voorwaarts zou zijn indien sociale diensten, op basis van geboortelandgegevens, hun cliëntenbestand in kaart zouden brengen en vervolgens gericht minderheden zouden toeleiden. Een – evenredig – deel van de trajecten zou voor minderheden kunnen worden gereserveerd.

*Intermediaire actoren: werkgevers, arbeidsbureaus en sociale diensten*

Intermediaire partijen op de arbeidsmarkt bepalen wie in aanmerking komt voor een baan. Behalve werkgevers kunnen ook institutionele partijen als het arbeidsbureau en de sociale dienst hieronder worden begrepen. Bij de zojuist gepresenteerde bespreking van de activiteiten van de sociale dienst inzake de plaatsing van minderheden in gesubsidieerde arbeid is derhalve al aandacht besteed aan een intermediaire actor. Werkgevers bepalen door hun werving- en selectiegedrag de arbeidskansen van minderheden; bemiddelingsorganisaties door hun inspanningen gericht op hun allochtone cliënten. De naar verhouding nog steeds hoge werkloosheid van minderheden is gedeeltelijk toe te schrijven aan het gedrag van deze intermediaire actoren. Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt slagen werkgevers er niet altijd in allochtoon aanbod naar zich toe te trekken. In werving- en selectieprocedures blijven minderheden – vaak onbedoeld – buiten beeld. Hierboven is op verschillende factoren gewezen die ten grondslag liggen aan de discrepantie van vraag en allochtoon aanbod. Minderheden benutten soms andere kanalen dan via welke arbeidsorganisaties naar werk zoeken, met als gevolg dat minder minderheden deel uitmaken van wervingsprocedures dan zou kunnen. Voorts liggen in de personeelsselectie drempels die de aannamekansen van minderheden negatief beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om bewuste uitsluiting van minderheden. Ook onbewuste, onbedoelde vormen van uitsluiting zijn hier van belang. Cultuurverschillen zijn van betekenis voor de verwachtingen die de selecteur en allochtone kandidaat hebben van het verloop van het sollicitatiegesprek, en die verwachtingen stroken niet altijd met elkaar. Gevolg kan zijn dat personeelsselecteurs geen goed inzicht krijgen in de capaciteiten en wensen van minderheden en minderheden het idee hebben dat ze zich niet goed kunnen presenteren. Afwijzing is het resultaat, de allochtone werkzoekende blijft zonder werk, de werkgever houdt of krijgt het idee dat minderheden geen geschikt aanbod vormen. Dat het allochtoon aanbod niet in het vizier komt van veel werkgevers is ook toe te schrijven aan de geringe inspanningen van veel werkgevers om specifiek op minderheden gericht werving- en selectiebeleid te voeren, ook wanneer er sprake is van knelpunten in de personeelsvoorziening. Grootschalig onderzoek onder arbeidsorganisaties met moeilijk vervulbare vacatures wijst uit dat minderheden in betrekkelijk geringe mate als arbeidsaanbod wordt beschouwd dat hier soelaas zou kunnen bieden. Dit geldt ook wanneer problemen in de personeelsvoorziening vooral op lagere functies betrekking hebben.



Aan de werving en selectie van minderheden door werkgevers is dan ook nog wel het een en ander te verbeteren. Deels door werkgevers die eigenlijk geen zin hebben om minderheden te werven of bij wie het niet in het systeem zit ertoe te bewegen op dit terrein inspanningen te verrichten, deels door werkgevers te informeren die onvoldoende kennis hebben over de mogelijkheden en belemmeringen minderheden te laten instromen. Hiervoor is het niet nodig nieuw beleid te ontwikkelen, het komt vooral aan op de intensivering van de uitvoering van bestaand beleid. De Wet samen biedt hiertoe het wettelijke kader. Zij is in het leven geroepen om werkgevers te stimuleren minderheden in te laten stromen. De mogelijkheden van deze wet zijn in de afgelopen jaren onvoldoende benut, waardoor de effectiviteit ervan minder groot is geweest dan zou kunnen. Veel arbeidsorganisaties zien de wet vooral als een administratieve verplichting en minder als kader om de arbeidsdeelname van minderheden te bevorderen. Behalve dat dit blijkt uit het nog steeds hoge percentage bedrijven – circa de helft – dat niet deponereert, nemen nogal wat bedrijven die wel een jaarverslag opstellen hierin geen concrete maatregelen op om de in- en doorstroom te bevorderen. Een intensievere naleving van de wet is dan ook gewenst. Bedrijven die niet deponeren, dienen hier op te worden aangesproken, hetgeen op dit moment nauwelijks gebeurt. Voorts zou de naleving van de wet veel meer moeten worden gericht op de kwaliteit van de voorstellen om minderheden in- en door te laten stromen. Uitsluitend het aantal minderheden tellen dat in de arbeidsorganisatie is in-, door- en uitgestroomd, is niet meer dan een eerste stap en dient vooral als vertrekpunt voor planvorming. Arbeidsorganisaties dienen op dit punt zo veel mogelijk te worden ondersteund. De bedrijfsadviseurs minderheden hebben hierin een taak, maar ook brancheorganisaties kunnen een stimulerende rol vervullen. Het convenant Grote Ondernemingen is in dit verband een interessant initiatief. Dit beoogt met ondernemingen concrete afspraken te maken over instroom van minderheden en tracht door middel van voorlichting de mogelijkheden tot de vergroting van het aandeel minderheden in het personeelsbestand te vergroten. De werking van dit convenant zou nog kunnen worden verbeterd wanneer de ondersteunende projectorganisatie werkgevers zou kunnen voorzien van allochtone kandidaten. Voorts moet hier het MKB-convenant worden genoemd dat erop is gericht het aandeel minderheden in het midden- en kleinbedrijf te vergroten. Een sterk punt van dit convenant is dat op centraal niveau – tussen MKB-Nederland, Arbeidsvoorziening en de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Grote Steden- en Integratiebeleid – concrete afspraken zijn gemaakt over het aantal minderheden dat moet instromen en dat Arbeidsvoorziening een duidelijke verplichting op zich heeft genomen om allochtone kandidaten te bemiddelen. Vraag en aanbod zijn hierdoor meer op elkaar betrokken. Op werkgevers die niet altijd ervaring hebben met allochtone kandidaten of weinig geneigd zijn hen te laten instromen, wordt een sterk beroep gedaan de poorten voor deze categorie te openen. Voor Arbeidsvoorziening betekende het convenant een forse impuls om werk te maken van bemiddeling van minderheden, activiteiten die anders niet in deze mate van de grond waren gekomen. Hoewel aan het einde van de eerste convenantsperiode (1 mei 2001) de kwantitatieve doelstellingen niet volledig zijn gerealiseerd en niet alle uitvoeringsproblemen uit de weg zijn geruimd, heeft het convenant een belangrijke bijdrage geleverd aan de verkleining van de kloof tussen het allochtone aanbod en werkgevers in het midden- en kleinbedrijf. Initiatieven die erop zijn gericht vraag en

allochtoon aanbod bij elkaar te brengen, zijn voor de vermindering van de achterstand op de arbeidsmarkt van minderheden dan ook van het grootste belang. Werkgevers die allochtoon aanbod onbedoeld niet bereiken, komen hiermee in contact. Werkgevers met koudwatervrees met betrekking tot personeel uit de minderheden kunnen hiervan af worden geholpen. Bemiddelingsorganisaties worden gestimuleerd werk te maken van bemiddeling van hun allochtone cliënten. En allochtonen zelf worden geactiveerd om aan de slag te gaan, ook in sectoren waar ze zelf niet naar werk zoeken.

Ook sociale diensten en de arbeidsbureaus hebben een poortwachtersfunctie op de arbeidsmarkt. Hun inspanningen op het terrein van voorbereiding op en toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn van invloed op de arbeidskansen van minderheden. Het arbeidsbureau voert al jaren minderhedenbeleid, maar evenredigheid in geplaatste minderheden is tot op heden niet gerealiseerd. De realisatie van dit streven is ook niet eenvoudig. Een groot deel van het allochtone cliëntenbestand heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt, onder meer als gevolg van een laag opleidingsniveau en een geringe beheersing van de Nederlandse taal. Deze categorie is, ook in tijden van hoogconjunctuur, moeilijk bemiddelbaar naar (regulier) werk. Tegelijkertijd is het zo dat er sterke aanwijzingen zijn dat minderheden vaker dan volgens de regels de bedoeling is in fase 4 terecht komen en om die reden verstoken blijven van inspanningen gericht op directe bemiddeling. Een efficiënte uitvoering van het activeringsbeleid wordt ook gehinderd doordat de arbeidsbureaus geen goed inzicht hebben in het (allochtone) cliëntenbestand. Mutaties blijken niet te zijn doorgevoerd – personen die als werkzoekende te boek staan, zijn al aan het werk – en de fase-indeling blijkt bij nader inzien niet altijd overeen te stemmen met de vaardigheden van de cliënt, waardoor het aantal direct bemiddelbare kandidaten minder groot is dan gedacht. Inspanningen worden voorts gehinderd doordat allochtone cliënten bij afspraken met vertegenwoordigers van Arbeidsvoorziening verstek laten gaan of zich niet melden bij werkgevers.

In de afgelopen periode is aandacht voor minderheden op de achtergrond geraakt vanwege de splitsing van Arbeidsvoorziening in organisatie voor de basisdienstverlening en de oprichting van een privaat reïntegratiebedrijf. Onduidelijk is welke gevolgen deze reorganisatie ('ontvlechting') zal hebben voor de dienstverlening aan minderheden. Er wordt wel gewezen op het risico dat de commercialisering afroming van het cliëntenbestand tot gevolg zal hebben, met minderheden vaak als onderliggende partij. Hoe de reorganisatie voor minderheden precies zal uitpakken, is op dit moment nog niet te zeggen. Afgaande op de ervaringen van Arbeidsvoorziening met het MKB-convenant lijkt een intensieve werkwijze om minderheden toe te leiden naar de arbeidsmarkt noodzakelijk om het streven naar evenredige plaatsingen dichterbij te brengen. Voorkomen moet worden dat de ontvlechting en allerhande perikelen rondom deze reorganisatie het minderhedenbeleid ernstig zou frustreren. Teneinde afroming van het cliëntenbestand te beteugelen, zouden afspraken met reïntegratiebedrijven over het aantal voor minderheden bestemde trajecten een goede stap zijn. Op het plaatsen van minderheden zou bij medewerkers van zowel de basisdienstverlening als reïntegratiebedrijven een bonus kunnen staan.

Bij de prestaties op het terrein van activering van minderheden door Arbeidsvoorziening is een fors aantal kanttekeningen te plaatsen. Dit geldt a fortiori voor de inspanningen van de sociale diensten. Hierboven is al gewezen op het feit dat sociale diensten de minderheden in hun bestand niet kunnen traceren; daartoe ontbreken de benodigde geboortelandgegevens. Op zichzelf kan via koppeling van bevolkingsgegevens de etniciteit van cliënten in de bijstand worden vastgesteld. In de meeste van de acht gemeenten die aan deze rapportage hebben meegewerkt, gebeurt dit echter niet. En voorzover een dergelijke koppeling is uitgevoerd, is ze niet bedoeld om aan de hand hiervan minderheden actief te benaderen, maar heeft ze een louter statistisch-administratieve functie. Minderhedenbeleid is bij sociale diensten doorgaans geen onderdeel van het algemene uitstroombeleid, concrete activiteiten blijven over het geheel genomen beperkt tot projecten. Voor sociale diensten ligt er in de komende jaren een belangrijke taak om allochtone cliënten te activeren in de richting van de arbeidsmarkt. Daarbij kan het gaan om regulier en gesubsidieerd werk en om activiteiten in het kader van sociale activering. Een adequaat inzicht in de omvang en kenmerken van het allochtone cliëntenbestand is daartoe een eerste stap. Van sociale diensten mag handelend optreden worden verwacht, van allochtone cliënten actieve participatie, waar nodig onder druk van sancties op de uitkering.

Kansrijk is de vorming van coalities die uit diverse relevante partijen bestaan op de arbeidsmarkt die gezamenlijk ernaar streven minderheden aan het werk te helpen. Het rijk en de gemeenten kunnen hier het voortouw nemen. Door het bijeenbrengen van werkgevers(organisaties), arbeidsbemiddelende instanties, onderwijsinstellingen en minderhedenorganisaties kunnen, op basis van duidelijke plannen en doelstellingen, vraag en allochtoon aanbod bij elkaar worden gebracht. Dergelijke initiatieven zijn thans kansrijk omdat de belangen van deze organisaties samenvallen: werkgevers zijn op zoek naar personeel, rijk en gemeenten zijn erop gericht de werkloosheid van minderheden verder terug te dringen en arbeidsbemiddelende instanties kunnen allochtone werkzoekenden leveren.

#### *Versterking van het human capital van het allochtone aanbod*

Binnen de allochtone groepen zijn duidelijk risicogroepen te onderscheiden bij wie het risico groot is dat ze op de arbeidsmarkt op achterstand staan. Lageropgeleiden en personen die langdurig zonder werk zijn, hebben – net als autochtonen met dergelijke kenmerken – vaker te maken met werkloosheid. Specifiek voor minderheden zijn diegenen die het Nederlands niet goed beheersen en personen die recentelijk in Nederland zijn gearriveerd; zij behoren tot de genoemde risicogroep. Voor een belangrijk deel gaat het hier om overlappende categorieën. Een cumulatie van voor de arbeidsmarkt ongunstige kenmerken zijn – ook in een ruime arbeidsmarkt – bepalend voor de minder gunstige arbeidsmarktpositie van minderheden. Hoewel eenduidige onderzoeksgegevens ontbreken, mag worden verondersteld dat de animo van minderheden met weinig human capital om zich te profileren op de reguliere arbeidsmarkt niet altijd even groot zal zijn met als consequentie dat de intensiteit van het zoekgedrag beperkt is en/of men zich richt op het grijze en zwarte circuit. Aanbodversterkende maatregelen blijven van het grootste belang om de positie van minderheden op de arbeidsmarkt verder te verbeteren.

Dit gebeurt door aandacht voor minderheden die in het onderwijs participeren. Op de merites van dit beleid is in de onderwijsparagraaf van deze samenvatting ingegaan. Verder wordt verwezen naar deel 1 van de Rapportage minderheden 2001, Vorderingen op school (Tesser en Iedema 2001). Het nieuwkomersbeleid is erop gericht om minderheden die recentelijk naar Nederland zijn gekomen voor te bereiden op de eisen die de Nederlandse samenleving stelt. In beginsel komen alle nieuwkomers die in een achterstandspositie dreigen te geraken in aanmerking voor een inburgeringstraject, waarbinnen taalonderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt de belangrijkste elementen vormen. Gezien het problematische karakter van de (arbeidsmarkt)positie van veel nieuwkomers is het gevoerde nieuwkomersbeleid zonder meer noodzakelijk. Nochtans verloopt de uitvoering niet zonder problemen. Als belangrijke knelpunten kunnen worden genoemd: (1) niet alle nieuwkomers die hiervoor in aanmerking komen, beginnen aan een inburgeringstraject, (2) deelnemers bereiken na afloop van het traject het gewenste taalniveau niet, (3) de uitval van deelnemers is groot en (4) de toeleiding tot de arbeidsmarkt wordt niet altijd gerealiseerd. Zonder volledig te willen zijn, hangen genoemde uitvoeringsproblemen onder andere samen met het feit dat de betrokken partijen die het nieuwkomersbeleid moeten vormgeven – de gemeente, de ROC's en de arbeidsbureaus – (nog) niet goed met elkaar samenwerken en dat hun producten onvoldoende passen bij de wensen en dagelijkse activiteiten van de nieuwkomer. Ook de krappe arbeidsmarkt speelt een rol. Veel nieuwkomers zijn sterk gericht op werk en willen of kunnen hun baan niet combineren met een inburgeringstraject. Datzelfde geldt voor nieuwkomers met kinderen die vanwege zorgtaken niet in de gelegenheid zijn om deel te nemen aan het taalonderwijs. Toeleiding naar de arbeidsmarkt van nieuwkomers die het traject hebben afgerond, verloopt problematisch omdat de overdracht van de nieuwkomer naar de arbeidsbureaus op zich laat wachten of niet meer behelst dan het doorsturen van het dossier; zonder dat tussen gemeente en arbeidsbureau de mogelijkheden en wensen van de nieuwkomer zijn geïnventariseerd en besproken. Veel van deze knelpunten zijn momenteel onderwerp van beleidswijzigingen. Getracht wordt om het taalonderwijs op een meer flexibele wijze aan te bieden, bijvoorbeeld door ook 's avonds onderwijs te verzorgen. Voorts is het de bedoeling om de mogelijkheden tot kinderopvang te verruimen. Een combinatie van werken en leren, moet tegemoet komen aan zowel de wens van het nieuwkomersbeleid om de nieuwkomer (taal)onderwijs te laten volgen als aan de wens van veel nieuwkomers om aan het werk te gaan. Ook zijn er verschillende maatregelen genomen om het functioneren van de uitvoeringspartijen en de samenwerking daartussen te verbeteren. Het is te hopen dat door deze maatregelen de efficiëntie en effectiviteit van het nieuwkomersbeleid zal toenemen opdat nieuwkomers minder risico lopen dat ze aan de rand van de Nederlandse samenleving komen te staan en een betere start maken dan de categorie die tegenwoordig ook wel als oudkomers te boek staat. Hieronder vallen minderheden die al langer in Nederland zijn – strikt genomen – voor de inwerkingtreding van de Wet integratie nieuwkomers op 30 september 1998. Velen van hen zijn laag opgeleid en beheersen het Nederlands niet goed. Voor hen is het zogeheten oudkomersbeleid bedoeld dat er met name op is gericht de Nederlandse taalbeheersing te verbeteren.

Met het nieuw- en oudkomersbeleid en met het onderwijs(achterstanden)beleid ligt er een kader om wat betreft de toerusting van minderheden, te komen tot wat in andere contexten wel een sluitende aanpak wordt genoemd. Het algemene onderwijs- en specifieke onderwijsachterstandsbeleid richt zich op jongere, schoolgaande minderheden, het nieuwkomersbeleid op recent in Nederland ingestroomde minderheden en het oudkomersbeleid op het kwetsbare deel van de minderhedenbevolking dat al langer in Nederland is. Thans komt het op een adequate uitvoering aan. Inzet van voldoende middelen en menskracht en de flexibiliteit van beleidsmakers om bij te sturen indien de resultaten daartoe aanleiding geven, moeten ertoe leiden dat de aanbodkenmerken van minderheden zodanig worden versterkt dat zij in staat zullen zijn het verworven kapitaal op de arbeidsmarkt op goede wijze te verzilveren.

#### *Arbeidsmarktbeleid en de positie van minderheden*

De vorenstaande bespreking van op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden gericht beleid wijst op een breed spectrum aan maatregelen dat zowel aangrijpt op factoren aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt als op het functioneren van intermediaire partijen. Zo bezien is sprake van een betrekkelijk evenwichtig pakket dat een beroep doet op alle partijen op de arbeidsmarkt. Ingrijpende veranderingen van het beleid lijken dan ook niet noodzakelijk, ofschoon op onderdelen bijstellingen nodig zijn. Voorts is er geen aanleiding het beleid drastisch te versoberen. Elk van de genomen maatregelen is nog steeds relevant en voor het schrappen van staand beleid is op dit moment feitelijk geen grond. Belangrijke winst is te behalen in de stringenter uitvoering en naleving van bestaand beleid. Dit betreft arbeidsbemiddelende organisaties die moeten worden aangesproken indien de toerusting en bemiddeling van minderheden onvoldoende totstandkomt. Rijk en gemeenten hebben hierin een taak. Het betreft ook arbeidsorganisaties die er niet in slagen om minderheden aan te nemen of zich daarvoor te weinig inspannen. In het kader van de Wet samen kunnen zij gewezen worden op hun wettelijke taak en, beter nog, geïnformeerd worden over de mogelijkheden en voordelen van de instroom van allochtoon personeel. Van minderheden mag worden verwacht dat ze zich actief opstellen op de arbeidsmarkt en mogelijkheden van scholing en diverse vormen van arbeidstoeleiding benutten. Uitval uit het onderwijs en arbeidsmarktgeoriënteerde cursussen zijn onder bepaalde omstandigheden niet acceptabel en sanctiemogelijkheden mogen niet onbenut blijven. Beleidsmakers dienen de werking van hun beleid nauwkeurig te volgen en van hen mag worden verwacht dat ze gevoelig zijn voor veranderende omstandigheden en mogelijke tekortkomingen van hun regelgeving.

## Noten

- 1 De gegevens over arbeidsmarktparticipatie en werkloosheid zijn voor de periode 1990-1995 gebaseerd op de etniciteitsdefinitie van het CBS. In deze definitie rekent het CBS onder allochtonen personen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en personen die wel de Nederlandse nationaliteit hebben, maar niet in Nederland zijn geboren. Voor de periode 1996-2000 gaat het om herkomstgegevens, gebaseerd op het geboortelandcriterium. Vergelijking van gegevens op basis van etniciteit en herkomst leert dat de hierdoor ontstane verschillen niet groot zijn. Gegevens over werkenden zijn voor de gehele onderzoeksperiode 1990-1999 gebaseerd op de etniciteitsdefinitie.
- 2 Bij een arbeidscontract van beperkte duur gaat het om een contract van korter dan een jaar zonder toezegging van aanstelling in vaste dienst. Ook werknemers die niet voor een vast overeengekomen aantal uren in dienst zijn, hebben in de CBS-definitie een flexibele arbeidsrelatie. Behalve naar de duur van het arbeidscontract is de aard van het dienstverband een onderscheidend criterium. Het gaat dan om uitzend-, oproep- en invalkrachten.
- 3 Vermoedelijk zijn de gegevens voor Marokkanen afkomstig uit de SPVA'94 niet volledig te vertrouwen. Voor de groep als geheel is sprake van een gering aandeel flexibele arbeidsrelaties (8%), dat in vergelijking met zowel EBB-gegevens uit dit jaar als in vergelijking met SPVA'94-gegevens voor de andere groepen aan de lage kant is. Naar de redenen van deze 'afwijking' is het gissen. Wel is het zo dat bij de Marokkanen in de SPVA'94 sprake is van een hoge item-non-respons (19%) op de vraag naar kenmerken van de arbeidsrelatie. In de SPVA'98 is deze item-non-respons beduidend lager (3%).

- Chall (2000)  
 J.S. Chall. The academic achievement challenge. What really works in the classroom? New York/London: The Guilford Press, 2000.
- Crul (2000)  
 M. Crul. De sleutel tot succes. Over hulp, keuzes en kansen in de schoolloopbanen van Turkse en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.
- Dagevos (1995)  
 J.M. Dagevos. De rafelrand van de arbeidsmarkt. Dynamiek in het laagste segment en arbeidskansen van allochtonen. Assen: Van Gorcum, 1995.
- Dagevos (2001a)  
 J.M. Dagevos. Rapportage minderheden 2001. Deel 2: meer werk. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Dagevos (2001b)  
 J.M. Dagevos. Voorstudie Allochtone ouderen. De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland: stand van zaken, ontwikkelingen en informatielacunes (te verschijnen).
- De Beer (1996)  
 P. de Beer. Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996.
- De Beer (2001)  
 P.T. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Doolaard et al. (2000)  
 S. Doolaard, E. Annevink, R.J. Bosker en L.M.C.M. Cremers-van Wees. Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Formatie-inzet en differentiatie op microniveau na de eerste stap op weg naar verkleining van de groeps grootte. Enschede: Twente university press, 2000.
- Van Eekert en Gelderloos (1990)  
 P. van Eekert en E. Gelderloos. Vroeger was de wereld groter. Reacties op langdurige werkloosheid bij Turken, Marokkanen en Surinamers. Utrecht: Jan van Arkel, 1990.
- Grossen (1998)  
 B.Grossen. Child-directed teaching methods. A discriminatory practice of western education. Oregon: University of Oregon.
- Heckman (2000)  
 J.J. Heckman. Policies to foster human capital. In: Research in economics 54 (2000)(3-56).
- Hooghiemstra en Merens (1999)  
 B.T.J. Hooghiemstra en J.G.F. Merens. Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Martens en Weijers (2000)  
 E.P.Martens en Y.M.R. Weijers. Integratiemonitor 2000. Rotterdam: Instituut voor sociologisch-economisch onderzoek, 2000.
- OSA (2001)  
 OSA. Trendrapport Vraag naar arbeid 2000, OSA-publicatie A 177, 2001.
- Slavin en Madden (1989)  
 R.E. Slavin en N.E. Madden. Effective classroom programs for students at risk. In: R.E. Slavin, N.L. Karweit en N.A. Madden (red.). Effective programs for students at risk. Boston/London: Allyn and Bacon, 1989.
- Tesser et al. (1999)  
 P.T.M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag, m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Tesser en Iedema (2001)  
 P.T.M. Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel 1: vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Van den Tillaart (2001)

H. van den Tillaart. Monitor etnisch ondernemerschap. Nijmegen: ITS, 2001.

Veenman (1998)

J. Veenman (m.m.v. E.P. Martens en A.O. Odé), Buitenspel. Over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden. Assen: Van Gorcum, 1998.

Vernooij (2001)

K. Vernooij. Onderwijsopvattingen en hun effect voor leerlingresultaten. In: JSW 85 (2001) 5 (16-18).

Van der Zwan (2001)

A. van der Zwan. Het klassieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse. Over allochtone (onderwijs)achterstanden. In: Socialisme en democratie (2001) 4 (131-146).



### **Werkprogramma**

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2000-2001) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### **SCP-publicaties**

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### **Sociale en Culturele Rapporten**

*Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50/EUR 41)

*Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000*. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99.50)

### **Nederlandse populaire versie van het SCR 1998**

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport*. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (f 24,50/EUR 11)

### **Engelse populaire versie van het SCR 1998**

*25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report*. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (f 24,50/EUR 11)

### **Nederlandse populaire versie van het SCR 2000**

*Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (f 29,50/EUR 13,40).

### **Sociale en Culturele Studies**

26 *Tussen bed en budget*. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (f 62,00/EUR 28)

27 *De stad op straat*. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (f 51,00/EUR 23)

28 *Scholen onder druk*. (1999) ISBN 90-5749-138-9 (f 62,00/EUR 28)

29 *Naar andere tijden?* (1999) ISBN 90-5749-510-4 (f 51,00/EUR 23)

## Cahiers

- 155 *Rapportage ouderen 1998 (1999)* ISBN 90-5749-122-2 (f 47,00/EUR 21)
- 156 *Verspilde energie? Wat doen en laten Nederlanders voor het milieu (EUR 1999)* ISBN 90-5749-123-0 (f 31,00/EUR 14)
- 157 *Sociale en Culturele Verkenningen 1999 (1999)* ISBN 90-5749-130-3 (f 41,50/EUR 19)
- 158 *Naar draagkracht (1999) Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg.* ISBN 90-5749-131-1 (f 36,00/EUR 16)
- 159 *Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen (1999)* ISBN 90-5749-133-8 (f 31,00/EUR 14)
- 160 *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt (1999).* ISBN 90-5749-136-2 (f 52,00/EUR 24)
- 161 *Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek (1999).* ISBN 90-5749-134-6 (f 31,00/EUR 14)
- 162 *Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken (1999).* ISBN 90-5749-135-4 (f 36,00/EUR 16)
- 163 *Armoedemonitor 1999 (1999).* SCP/CBS. ISBN 90-5749-140-0 (f 41,50/EUR 19)
- 164 *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. (1999)* ISBN 90-5749-517-1 (f 31,00/EUR 14)
- 165 *Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht. Een onderzoek naar meningen, media en milieu (2000).* ISBN 90-5749-524-4 (f 31,00/EUR 14).
- 166 *Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak deel 4 (2000).* ISBN 90-5749-511-2 (f 41,50/EUR 19)
- 167 *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid (2000)* ISBN 90-5749-518-x (f 41,50/EUR 19)
- 168 *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten (2000)* ISBN 90-377-00-136 (f 39,95/EUR 18)

## SCP-publicaties 2000

- 2000/1 *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen (2000).* ISBN 90-377-0014-4 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/2 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000.* ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)
- 2000/3 *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose (2000).* ISBN 90-377-0019-5 (f 25,00/EUR 11,35)
- 2000/4 *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners (2000).* ISBN 90-377-0021-7 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/5 *Emancipatiemonitor 2000 (2000).* SCP/CBS (2000) ISBN 90-377-0022-5 (f 35,00/EUR 15,90).

- 2000/6 *Armoedemonitor 2000* (2000). SCP/CBS (2000). ISBN 90-377-0026-8 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2000/7 *Rapportage jeugd 2000* (2000). ISBN 90-377-0028-4 (f 35,00/EUR 15,90).

### SCP-publicaties 2001

- 2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (f 35,00/EUR 15,90).
- 2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001). ISBN 90-377-0027-6 (f 60,00/EUR 27,30).
- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (f 30,00/EUR 13,60).
- 2001/4 *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten* (2001). ISBN 90-377-0051-9 (f 25,00/EUR 11,35).
- 2001/6 *Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof* (2001). ISBN 90-377-0053-5 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/10 *Over werken in de postindustriële samenleving* (2001). ISBN 90-377-0057-8 (f 75,00/EUR 34,10).
- 2001/11 *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie* (2001). ISBN 90-377-0059-4 (f 65,00/EUR 29,55).
- 2001/13 *De streken van de steden* (2001). ISBN 90 377 0060 8, (ca. f 45,00/EUR 20,45).
- 2001/14 *De sociale staat van Nederland 2001*. ISBN 90-377-0067-5 (f 79,50/EUR 36,15.)
- 2001/17a *Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school*. ISBN 90-377-0075-6 (f 49,00/EUR 22,50).
- 2001/17b *Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk*. ISBN 90-377-0077-2 (f 32,50/EUR 14,80).
- 2001/17 *Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001*. ISBN 90-377-0078-0 (f 72,50/EUR 32,95).

### Onderzoeksrapporten

- 2000/2 *Altijd weer die auto!* (2000). ISBN 90-377-0030-6 (f 25/EUR 11,35).
- 2000/8 *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (2000). ISBN 90-377-0047-0 (f 25/EUR 11,35).
- 2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001). ISBN 90-377-0056-x (f 30/EUR 13,60).
- 2001/15 *Een model voor de strafrechtelijke keten* (2001). ISBN 90-377-0066-7 (f 40/EUR 18,20)
- 2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands* (2001). ISBN 90-377-0064-0 (f 25/EUR 11,35)

### **Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)**

- 65 *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands* (2000). ISBN 90-377-0029-2 (f 25,00/EUR 11,35).
- 66 *Van arbeids- naar combinatie-ethos* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 71 *Oudkomers in beeld* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 73 *Vorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 74 *Maten voor gemeenten* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001) (f 30/EUR 13,60).

### **Overige publicaties**

*'Scholen onder druk' in discussie.* Een uitgave ter gelegenheid van een studiemiddag op 23 maart 1999 georganiseerd door het SCP.

*On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states.* ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19,95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)