



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden

Berger, M.; Fennema, M.; van Heelsum, A.; Tillie, J.; Wolff, R.

**Publication date**  
2001

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Berger, M., Fennema, M., van Heelsum, A., Tillie, J., & Wolff, R. (2001). *Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden*. (IMES Rapportenreeks). Instituut voor Migratie en Etnische Studies.

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# **Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden.**

**Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties uitgevoerd door het Instituut voor Migratie en Etnische studies van  
de Universiteit van Amsterdam.**

**Maria Berger  
Meindert Fennema  
Anja van Heelsum  
Jean Tillie  
Rick Wolff**

**IMES Rapportenreeks  
2001**

## Inhoudsopgave

Voorwoord			
Hoofdstuk 1	Inleiding	1	
Hoofdstuk 2	Methode van onderzoek	5	
Hoofdstuk 3	Opkomst en stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen	8	
Hoofdstuk 4	Beleid en participatie in vier steden	24	
	4.1 Inleiding	24	
	4.2 De bevolkingssamenstelling en de vier steden		25
	4.3 Het formele beleid	26	
	4.4 Bestuurders aan het woord	34	
	4.5 Participatie van etnische minderheden in politiek en beleid	38	
	4.6 Samenvatting	49	
Hoofdstuk 5	Politieke partijen	51	
	5.1 Inleiding		51
	5.2 Persoonlijk profiel van de geïnterviewden	51	
	5.3 Rekrutering van allochtone raadsleden		52
	5.4 Visie op het functioneren van allochtone raadsleden	54	
	5.5 Verschillen tussen politieke partijen		56
	5.6 Verschillen tussen steden		58
	5.7 Conclusie		59
Hoofdstuk 6	Gemeenteraadsleden	61	
	6.1 Ontwikkeling in de steden, aantallen allochtone raadsleden	61	
	6.2 Kenmerken van de geïnterviewde allochtone raadsleden		61
	6.3 Actief worden in de partij en raadslid worden		62
	6.4 Contacten met etnische organisaties, algemene organisaties, sociaal netwerk	64	
	6.1 Functioneren raadsleden		66
	6.2 Aspecten van het stedelijk minderhedenbeleid		70
	6.3 Conclusies		72
Hoofdstuk 7	Conclusie	73	
Appendix 1	Respondenten	77	
Appendix 2	Gebuurde vragenlijsten	80	
Gebuurde literatuur		95	

## **Voorwoord**

In september 1999 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de politieke participatie van etnische minderheden in vier steden. In de inleiding zullen wij ingaan op de inhoud van deze opdracht, maar dat willen wij niet doen zonder eerst de mensen te bedanken die ons geholpen hebben dit onderzoek uit te voeren.

In de eerste plaats bedanken wij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de geboden mogelijkheid dit onderzoek uit te voeren. Verder gaat onze dank uit naar de leden van onze begeleidingscommissie, de heer Binderhagel, de heer Niemöller, mevrouw Ketelaar, de heer Najib en de heer Choenni, voor hun betrokken houding en opbouwende kritiek. Ook hebben wij Arend Lijphart bereid gevonden de concept versie van dit rapport te lezen en van commentaar te voorzien. We zijn hem hier zeer dankbaar voor.

Verder willen wij Annabel Feenstra bedanken die een groot deel van de interviews met de allochtone raadsleden voor haar rekening heeft genomen. Tenslotte willen wij onze respondenten bedanken die ondanks hun drukke agenda's toch de tijd vonden aan dit onderzoek mee te werken.

De auteurs

## Hoofdstuk 1 - Inleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Instituut voor Migratie en Etnische Studies van de Universiteit van Amsterdam opdracht gegeven onderzoek te doen naar de politieke participatie van etnische minderheden. Het betreft een beschrijvend onderzoek naar de stand van zaken, ontwikkelingen, factoren en processen omtrent politieke participatie van etnische minderheden. Meer concreet moet het onderzoek zich richten op:

- de kwantitatieve ontwikkeling (aantal raadsleden uit etnische minderheden);
- de positie van politici uit etnische minderheden, hun rol in een fractie of bestuur;
- de overwegingen van etnische minderheden om aan de actieve politiek deel te nemen;
- de ervaringen van actieve en afgetreden raadsleden uit etnische minderheden;
- de inspanningen van politieke partijen om etnische minderheden te werven als kandidaat voor de gemeenteraad;
- de identificatie van sociaal-culturele factoren die een belemmerende dan wel stimulerende rol spelen in de actieve politieke deelname van etnische minderheden;
- de sociaal-culturele factoren die een belemmerende dan wel stimulerende rol spelen in het stembusgedrag (opkomst en stemgedrag) van etnische minderheden.

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een essay en een wetenschappelijk rapport dat als uitgangspunt voor het essay dient. Voor u ligt het wetenschappelijk rapport waarin we verslag doen van ons onderzoek naar de politieke participatie van etnische minderheden in vier steden: Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Zaanstad.

Het proces van politieke participatie van etnische minderheden op lokaal niveau kan onderscheiden worden naar electorale participatie en maatschappelijke participatie met betrekking tot de eigen etnische groep. De electorale participatie kan op zijn beurt onderscheiden worden naar de opkomst van etnische kiezers (1) en de kandidaatstelling en verkiezing van etnische kandidaten (2). De bestuurlijke participatie kan onderscheiden worden naar de rol van organisaties (3) en de rol van de etnische elite (4). Om bovenstaande onderzoeksvragen in een breder theoretisch verband te plaatsen, willen wij hieronder deze vier punten kort bespreken.

### *De opkomst van etnische kiezers.*

De politieke participatie van etnische groepen uit zich in eerste instantie in de opkomst bij lokale verkiezingen, waar sinds 1985 ook buitenlanders kiesrecht hebben. Het is bekend dat etnische minderheden vaak een lagere opkomst hebben dan autochtone kiezers, maar ook onderling verschillen de opkomstcijfers aanzienlijk (zie Tillie, 1994; Tillie, 2000). Met betrekking tot mogelijke verklaringen voor de opkomst kan een onderscheid worden gemaakt tussen *contextuele factoren* (zoals het beleid ten aanzien van etnische groepen), *kenmerken van de specifieke etnische groep* (zoals het migratieproces; de grootte van de groep; de culturele afstand tot de Nederlandse samenleving of het aantal zelforganisaties binnen een gemeenschap) en *individuele factoren* (zoals leeftijd, verblijfsduur, werk, lidmaatschap van etnische organisaties, sexe). Nu is gebleken dat met name het aantal organisaties binnen een gemeenschap als het (individuele) lidmaatschap van etnische organisaties de opkomst bij lokale verkiezingen verklaren (zie Togeby, 1999; Fennema en Tillie, 1999). Deze factoren verwijzen naar het bredere begrip 'civic community' (Putnam, 1993). Hoe groter de mate van *civic community*, dat wil zeggen, hoe groter het aantal

organisaties en hoe dichter de netwerken tussen deze organisaties hoe groter de opkomst bij lokale verkiezingen. Met betrekking tot de opkomst bij lokale verkiezingen lijkt dan ook een nader onderzoek naar deze *civic community* voor de hand te liggen.

### *Kandidaatstelling en verkiezing van etnische kandidaten.*

De herziening van de kieswet in 1985 leidde ertoe dat een aantal personen uit verschillende etnische groepen als ‘migrantenkandidaten’ deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1986. Deze migrantenkandidaten kwamen ook – en soms vooral – uit de kring van Surinaamse, Antilliaanse en Indische Nederlanders die het kiesrecht al sinds hun komst naar Nederland bezaten (Goudt, 1989; Gilsing 1991; Hegeman en Bronk, 1994). Er ontstond, vooral binnen de PvdA, het CDA en GroenLinks een breedgedragen gevoel dat migranten politiek vertegenwoordigd moesten worden door hun ‘eigen mensen’. De tijd van autochtone zaakwaarnemers leek voorbij. Deze verandering van de kieswet en de mentaliteitswijziging binnen een aantal belangrijke politieke partijen vergrootten de politieke mogelijkheden voor de elites van etnische groepen, maar leidden ook tot nieuwe dilemma’s. Zij zouden zich politiek kunnen organiseren als migrant en een eigen migrantenpartij oprichten, dan wel zich aansluiten bij bestaande partijen. Tot nu toe hebben vrijwel alle migrantenpolitici voor de laatste weg gekozen. Het interne beleid van de meeste politieke partijen bood hen kennelijk voldoende mogelijkheden, althans meer mogelijkheden dan zij zagen in een bundeling van etnische kandidaten in een eigen migrantenpartij. De migrantenpartijen die ontstonden waren veelal niet in staat enige aanhang te verwerven buiten de etnische groep waar de oprichters uit voortkwamen.

Door de keuze van de grote meerderheid van migrantenkandidaten voor een carrière in de bestaande partijen werd hun politieke identiteit op twee manieren begrensd: in de eerste plaats moesten zij zich voegen in de bestaande partijstructuren en zich – in mindere of meerdere mate – conformeren aan bestaande partijprogramma’s. In de tweede plaats werd hun politieke identiteit deels vastgelegd door verwachtingspatronen die ten aanzien van hun functioneren binnen de partijen bestonden. Zij werden ‘vastgepind’ op hun migrant zijn: hun migrantenidentiteit werd in zekere zin ‘voorgescreven’ (Cadat en Fennema, 1996). De politieke mogelijkheden (Kriesi et al. 1995) zijn dus minstens even belangrijk voor de vorming van politieke identiteiten als de eigen ‘autonome’ wensen van migranten. Het recruteringsbeleid van politieke partijen en indirect ook het overheidsbeleid zijn in dit opzicht van grote betekenis zoals Pennings (1987) heeft laten zien. Ook Rath (1991) kwam in zijn dissertatie tot soortgelijke conclusies. Wij kunnen dus op theoretische en empirische gronden vaststellen dat politieke identiteiten zowel ‘van boven af’ als ‘van onder op’ worden geconstrueerd. In welke mate en op welke wijze dat gebeurd laat zich alleen door nader onderzoek vaststellen. Hebben politieke partijen hun beleid inzake migrantenkandidaten in de afgelopen 10 jaar veranderd of bijgesteld? Welke zijn de mogelijke en gekozen strategieën van etnische minderheden in de politieke partij van hun keuze? Hebben de migrantenpolitici het politieke bedrijf op onderdelen beïnvloed?

### *De rol van organisaties.*

Naast de politieke participatie van individuele leden van etnische minderheden (als kiezer of als kandidaat) is ook de rol van etnische organisaties van betekenis. Organisaties spelen weliswaar geen directe rol in het proces van representatie in een liberale democratie, maar de indirecte rol van etnische organisaties is daarmee niet minder belangrijk. In de eerste plaats blijken de etnische organisaties een positieve invloed te hebben op de opkomstpercentages van etnische groepen (zie hierboven). Hoe hoger de organisatiegraad en hoe meer bestuurlijke

contacten tussen etnische organisaties hoe hoger de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Netwerken van etnische organisaties vormen als het ware een multiculturele 'civil society' waardoor politieke participatie gestimuleerd wordt (Fennema en Tillie, 1999). Een eerste serie mogelijke vragen met betrekking tot de rol van organisaties betreft dan ook de verschillen in organisatiegraad en organisatorische samenhang van de verschillende etnische gemeenschappen en de invloed daarvan op de aard en de mate van politieke participatie. In de tweede plaats vormen etnische organisaties niet alleen een 'leerschool' voor de lokale politiek, zij creëren ook het vertrouwen dat bestuurders en leiders van politieke partijen nodig hebben als zij op zoek gaan naar migrantenkandidaten. Zonder etnische organisaties is het moeilijk om kandidaten uit etnische minderheden te recrutereren voor politieke en bestuurlijke posities. Op deelraadsniveau blijkt het mogelijk goede etnische kandidaten te recrutereren, omdat etnische organisaties vooral op deelraadsniveau actief zijn. Vervolgens stromen deze kandidaten bij gebleken geschiktheid door naar de gemeenteraden en zelfs naar de landelijke politieke arena's. Een tweede serie vragen betreft deze doorstroming.

Ten derde spelen etnische organisaties ook een rol in het openbaar bestuur. De overheid heeft afstand genomen van een categoriaal minderhedenbeleid, waarin de verschillende etnische minderheden als groep benaderd worden en hun organisaties om deszelfs wille gesteund werden. Niettemin blijven etnische organisaties een belangrijke rol spelen in het formuleren en implementeren van beleid, met name op lokaal niveau. Zonder een faciliterend overheidsbeleid zouden veel etnische organisaties weliswaar niet (meer) bestaan, maar omgekeerd zou de effectiviteit van het overheidsbeleid zonder die etnische organisaties waarschijnlijk veel minder zijn (Alink en Berger, 1999). Een derde serie vragen betreft de invloed van het overheidsbeleid (nationaal en lokaal) op de mate en de aard van de etnische organisaties.

### *De rol van de etnische elite*

Naast organisaties zijn ook personen van groot belang voor de bestuurlijke participatie van etnische groepen. Het bestaan van een competente etnische elite is op verschillende manieren van belang: (a) als 'rolmodel' voor de achterban, (b) als een 'bruggehoofd' voor de integratie van de groep en (c) bij het articuleren van de wensen en eisen die bij de achterban leven. Er bestaat een relatie tussen de competentie van elites en het bestaan van organisaties. De posities die personen innemen in hun organisaties vormen als het ware hun sociaal kapitaal dat zij kunnen inzetten als zij opteren voor een politieke carrière. Dat geldt natuurlijk niet alleen voor etnische minderheden. Fennema en Hillige (1992) hebben laten zien dat senatoren van studentencorpora in zeer hoge mate doorstromen naar de politieke, bestuurlijke en financieel-economische elite van Nederland. Het sociale kapitaal dat in de studententijd ontstaan is blijft ook in de latere carrière van belang. Dat is ook voor etnische minderheden het geval. Uit de interviews met migrantenkandidaten bij de Amsterdamse (deel)raadsverkiezingen in 1990 bleek dat velen van hen in het land van herkomst actief geweest waren in (politieke) jeugdorganisaties (Cadat en Fennema, 1996:660). Geldt dat voor de verschillende etnische groepen op dezelfde wijze? En zo niet, hoe zijn die verschillen te verklaren?

Daarnaast spelen ook familieachtergronden een rol. Veel migrantenpolitici blijken ouders te hebben die in het land van herkomst actief waren in socialistische, religieuze of nationalistische organisaties. Dat geldt zowel voor de vaders als voor de moeders (Cadat en Fennema, 1996:660). Er is dus kennelijk sprake van overerving van cultureel kapitaal uit het land van herkomst dat ook in het vestigingsland zijn waarde, althans gedeeltelijk, behouden heeft. Dit verschijnsel verdient nader onderzoek. Ook is in het genoemde onderzoek naar

migrantenpolitici in Amsterdam gebleken dat in sommige gevallen toegang tot autochtone netwerken verkregen werd via Nederlandse partners. De vraag rijst in hoeverre *intervivium* en *internubium* met Nederlanders een rol speelt bij de slaagkansen van een politieke carrière van etnische minderheden. Wij verwachten dat die interetnische familiebanden een grotere rol spelen, naarmate de banden van verenigingsleven over de etnische grenzen heen zwakker zijn. Datzelfde mechanisme kan overigens ook binnen etnische groepen spelen. Waar de ‘civil society’ ontbreekt wordt de rol van familiebanden groter. Ook hier kan men zich afvragen of deze hypothese voor alle etnische groepen op dezelfde wijze opgaat.

Het hier gerapporteerde onderzoek concentreert zich met name op de eerste twee aspecten van politieke participatie van etnische minderheden. Hierbij hebben we ervoor gekozen om ons te concentreren op vier Nederlandse steden: Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Zaanstad. Deze vier steden beschouwen wij als vier kritieke *casus* die het mogelijk maken om factoren die de politieke participatie van etnische minderheden beïnvloeden te identificeren. Dit rapport moet dan ook niet gelezen worden als hypothese toetsend, maar als hypothese genererend. De selectie van vier steden heeft het mogelijk gemaakt om binnen de gegeven tijd een verdiepende studie te maken van mogelijke variabelen die de politieke participatie van etnische minderheden verklaren.

De opzet van het rapport is als volgt. In *hoofdstuk 2* rapporteren wij de methode van onderzoek. Hier verantwoorden wij de gevolgde onderzoeksmethode (waaronder een nadere toelichting op de criteria die de keuze van de vier steden bepaald hebben). In *hoofdstuk 3* gaan wij in op de opkomst en het stemgedrag van etnische minderheden. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een binnenkort te verschijnen studie naar de electorale participatie van etnische minderheden (Tillie, 2000). *Hoofdstuk 4* bestudeert het beleid van de gemeenten ten aanzien van de (politieke) participatie van etnische minderheden. Hierbij komen vragen aan de orde als: welk beleid is er ten aanzien van participatie ontwikkeld en welke mogelijke invloed heeft dit beleid op de daadwerkelijke participatie van etnische minderheden? *Hoofdstuk 5* gaat in op het recruteringsbeleid van politieke partijen. Is er actief naar vertegenwoordigers van etnische minderheidsgroeperingen gezocht? En, zo ja, hoe? *Hoofdstuk 6* bestudeert de ervaringen van allochtone gemeenteraadsleden. Hoe zien zij hun eigen functioneren? Wat zijn eventuele belemmerende of stimulerende factoren bij dat functioneren? *Hoofdstuk 7*, tenslotte, vat de belangrijkste conclusies van dit rapport samen en suggereert een aantal mogelijke verklaringen voor de mate van politieke participatie van etnische minderheden.



## Hoofdstuk 2 - Methode van onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Hoofdstuk 3 rapporteert de relevante resultaten uit een binnenkort te publiceren onderzoek naar de opkomst en het stemgedrag van etnische minderheden bij gemeenteraadsverkiezingen (Tillie, 2000). De overige hoofdstukken zijn gebaseerd op zelf verzameld materiaal in vier Nederlandse steden.

Om te komen tot een identificatie van mogelijke determinanten van politieke participatie van etnische minderheden, hebben we gekozen voor een kwalitatief verdiepende benadering. Door de situatie in een aantal Nederlandse steden uitvoerig te bestuderen kunnen we een zo breed mogelijk spectrum van variabelen die van invloed zijn op politieke participatie in beeld brengen. Hiervoor was het noodzakelijk te komen tot een keuze van te onderzoeken steden die een ‘representatief’ beeld geven van de situatie in Nederland. Dat wil zeggen, door een slimme keuze van steden hopen we de kans op het niet onderkennen van determinanten te minimaliseren. Binnen de gegeven tijd is besloten om vier steden in het onderzoek te betrekken. Bij de keuze van deze steden hebben de volgende criteria een rol gespeeld:

aantal etnische minderheden in betreffende plaats. In de te onderzoeken steden moet een significante groep etnische minderheden wonen. Verder moet in de uiteindelijke keuze de vier belangrijkste groepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) vertegenwoordigd zijn.

mate van voorinformatie. Het spectrum van te onderzoeken variabelen kan verbreed worden als er eerder onderzoek in die plaats gedaan is.

de uiteindelijke keuze moest zowel een grote als een kleine plaats omvatten; verder moest zowel de randstad als ‘de provincie’ vertegenwoordigd zijn. Om de eventuele invloed van de grootte van de stad als de regio in het onderzoek te betrekken is een zekere spreiding in zowel regio als grootte van de stad gewenst.

de uiteindelijke keuze moest ertoe leiden dat met betrekking tot de raadsleden de diverse etnische minderheden vertegenwoordigd zijn.

de uiteindelijke keuze van raadsleden (en dus steden) moest ertoe leiden dat alle politieke partijen vertegenwoordigd waren.

in de te selecteren steden moest er variatie zijn met betrekking tot de af- en toename van allochtone raadsleden; dit maakt het mogelijk om variabelen die de in- en uitstroom van raadsleden uit etnische minderheden bepalen te identificeren.

Uiteindelijk is de keuze gevallen op Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Zaanstad. *Amsterdam* en *Rotterdam* zijn de twee steden in Nederland met zowel het hoogste absolute als relatieve aantal etnische minderheden. Daarom ligt de selectie van deze twee steden in het onderzoek voor de hand. Verder is zowel in Amsterdam als in Rotterdam een binnengemeentelijke decentralisatie doorgevoerd, wat de vergelijkbaarheid van de steden vergroot. Het patroon van instroom van allochtone raadsleden in de loop van de jaren verschilt in beide steden. In Amsterdam is er een geleidelijke instroom sinds 1986 geweest met in 1994 een uitschieter: op dat moment waren er het meeste etnische minderheden in de raad. In Rotterdam is de instroom in 1998 opvallend te noemen. Omdat de twee steden vergelijkbaar zijn in hun inwoneraantal, bevolkingsopbouw en gemeentelijke organisatie kunnen we wellicht achterhalen waarom de instroom van allochtone raadsleden in Amsterdam eerder is begonnen dan in Rotterdam.

Naast twee van de grote steden willen we ook twee kleinere steden, met toch een groot percentage allochtone inwoners, in het onderzoek betrekken. We hebben gekozen voor Zaanstad en Eindhoven. Van Zaanstad hadden we veel additionele gegevens. In Zaanstad is een toename in het aantal raadsleden te zien. In Eindhoven daarentegen is sprake van een afname van het aantal allochtone raadsleden. We hebben dus een middelgrote stad met een afname van allochtone raadsleden en een kleine stad met een toename van allochtone raadsleden. Zo wordt onderzocht wat de factoren zijn geweest die de politieke participatie hebben gestimuleerd in Zaanstad en welke factoren de politieke participatie hebben belemmerd in Eindhoven.

Binnen de geselecteerde steden is geprobeerd met de volgende personen interviews te houden:

alle allochtone raadsleden. Hierbij bestrijken we de periode van 1994 tot 1998. Dat wil zeggen alle allochtone raadsleden die vanaf 1994 in de raad zijn gekozen behoren tot de te onderzoeken groep. Dit om (ook) te kunnen achterhalen wat de redenen zijn dat kandidaten niet meer in de raad zijn teruggekeerd.

een vertegenwoordiger van het ambtelijk apparaat. Hiervoor is gekozen om een duidelijk beeld te krijgen van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de (politieke) participatie van etnische minderheden en om de mogelijke invloed van dit beleid te kunnen vaststellen.

de wethouder verantwoordelijk voor het participatiebeleid ten aanzien van etnische minderheden (in Zaanstad was dit de burgemeester). Ook deze personen zijn geïnterviewd in het kader van het in beeld brengen van het gemeentelijk beleid ten aanzien van (politieke) participatie.

vertegenwoordigers van PvdA, CDA, VVD, GroenLinks en D66 die in de betreffende gemeenten verantwoordelijk waren voor het samenstellen van de kandidatenlijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1998. Deze groep werd vooral geïnterviewd om meer inzicht te krijgen in het wervingsproces van politieke partijen ten aanzien van etnische kandidaten. Ook maken deze interviews het mogelijk om eventuele verschillen tussen politieke partijen beter in beeld te brengen.

vertegenwoordigers van 'steunfunctie' organisaties. Voor deze organisaties is gekozen omdat zij vanuit hun eigen perspectief een indruk kunnen geven van het gemeentelijk beleid ten aanzien van participatie. Gecombineerd met de interviews met ambtenaren en politiek verantwoordelijken hopen wij zo tot een volledig beeld van het gemeentelijk beleid ten aanzien van participatie te komen.

Tabel 2.1 geeft de response weer. Voor informatie over de response in de afzonderlijke steden verwijzen wij naar Appendix 1.

**Tabel 2.1: Response voor de vier steden**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	28	1	5	34
Ambtenaren	8	1		9
Wethouder	3	1		4
Burgemeester	1			1
PvdA	3		1	4
CDA	2		2	4
VVD	3	1		4
D66	2	1	1	4
GroenLinks	4			4
Steunfunctie	3			3
<i>Totaal</i>	57	5	9	71
<i>Totaal %</i>	81%	7%	12%	100%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de response in dit onderzoek zonder meer goed is te noemen. Van de voorgenomen interviews zijn 80% geslaagd. Dertien procent van de respondenten was onbereikbaar (meest raadsleden). In Zaanstad zijn alle interviews geslaagd. Slechts vijf respondenten weigerden hun medewerking. Vier van deze respondenten kwamen uit Amsterdam. Eén raadslid wilde expliciet niet als allochtoon raadslid worden aangesproken.

Voor de vragenlijsten die in dit onderzoek gebruikt zijn, verwijzen we naar Appendix 2.

Tenslotte, in overleg met de begeleidingscommissie is besloten om in dit rapport voor de beoogde onderzoeksgroep zoveel mogelijk de term ‘etnische minderheden’ te gebruiken. In sommige gevallen zullen we om stylistische of taalkundige redenen de term allochtoon gebruiken. Verder zullen we als we mensen citeren, aan beleidsdocumenten refereren of verwijzen naar een bepaald discours, de daar gebruikte terminologie gebruiken. Om de organisaties van etnische minderheden aan te duiden zullen we de term etnische organisaties gebruiken. De termen allochtoon en etnische minderheden hebben in dit rapport dus betrekking op dezelfde groepen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Er is echter wel een verschil in betekenis. De term allochtoon wordt gebruikt voor alle ingezetenen met een migratiegeschiedenis. Zij zijn zelf migrant of tenminste één van hun ouders was dat. De term etnische minderheid wordt gebruikt om een groep mee aan te duiden die een migratiegeschiedenis heeft en een doelgroep is van het minderhedenbeleid.

### Hoofdstuk 3 - Opkomst en stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen

Op 4 maart 1998 konden etnische minderheden voor de vierde keer gebruik maken van hun stemrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Evenals in 1986, 1990 en 1994 is tijdens deze gemeenteraadsverkiezingen het stemgedrag van etnische minderheden onderzocht. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het Instituut voor Migratie en Etnische Studies van de Universiteit van Amsterdam, in samenwerking met FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling te Utrecht (zie : Tillie, 2000 en daarin met name Van Heelsum en Tillie, 2000 en Fennema en Tillie, waarop dit hoofdstuk van het rapport gebaseerd is).

In dit hoofdstuk zullen wij de resultaten van het onderzoek uit 1998 presenteren. Op welke partijen werd gestemd? Is er sprake van het stemmen op 'etnische' partijen? Stemmen etnische minderheden op religieuze partijen? In hoeverre stemmen etnische minderheden op de grote Nederlandse politieke partijen? Is er wellicht een grotere rol weggelegd voor lokale politieke partijen? Hoe goed hebben de 'multiculturele' partijen het in de diverse steden gedaan?

Om deze vragen te beantwoorden valt het hoofdstuk in twee delen uiteen. Het eerste deel bespreekt de 'landelijke' resultaten. Dit zijn de gemiddelde gegevens voor alle vijf deelnemende gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem en Den Haag). De 'landelijke' gegevens geven een beeld van de electorale aantrekkingskracht die partijen bij Tweede Kamer verkiezingen zouden kunnen hebben. Het tweede deel bespreekt de resultaten voor Amsterdam en Rotterdam, twee gemeenten die in dit onderzoek centraal staan<sup>2</sup> per onderzochte gemeente. Verder gaan we in dit deel in op de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Hierbij ligt de nadruk op de periode 1994-1998.

#### 'Landelijk' stemgedrag

In tabel 3.1 is het 'landelijk' stemgedrag van vier etnische groepen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 weergegeven.

**Tabel 3.1**  
**Stemgedrag voor vier etnische groepen.**  
**Gemeenteraadsverkiezingen 1998.**

	PvdA	D66	Groen Links	SP	CDA	VVD	SGP GPV RPF	Overige (lokale) partijen	N (100%)
Turken	30%	2	16	1	29	1	0	21	2209
Marokkanen	42	1	45	1	4	1	0	6	1040
Surinamers	62	4	11	3	5	2	1	12	1354
Antillianen	51	5	13	6	8	5	2	10	174
Overige allochtonen	41	6	19	6	10	6	1	11	1408
Totaal allochtonen	42	3	20	3	15	2	1	14	6185
Totaal Nederland	18	4	4	2	24	18	3	27	7.000.941

In 1998 blijken *Turken* een voorkeur te hebben voor de PvdA en het CDA. Ook stemt een relatief grote groep op 'overige (lokale) partijen' (zie hiervoor de paragrafen met betrekking tot de afzonderlijke steden). GroenLinks komt met 16% van de stemmen op de derde plaats. De resterende partijen trekken nauwelijks stemmen van Turkse kiezers.

<sup>2</sup> Eindhoven en Zaanstad waren niet betrokken in het onderzoek van 1998.

De voorkeur van *Marokkanen* gaat uit naar twee partijen: de PvdA en GroenLinks. Samen halen zij 87% van de Marokkaanse stemmen. De resterende stemmen worden verdeeld onder ‘overige partijen’ en het CDA.

*Surinamers* stemmen voor het overgrote deel op de PvdA. De overige stemmen worden verdeeld onder lokale politieke partijen en GroenLinks.

*Antillianen* vertonen eenzelfde patroon als Surinamers, met dien verstande dat de voorkeur voor de PvdA iets kleiner en de voorkeur voor GroenLinks iets groter is. De resterende groep etnische minderheden<sup>3</sup> heeft vooral een voorkeur voor de PvdA, gevolgd door GroenLinks. Van de landelijke partijen komt het CDA met 10% van de stemmen op de derde plaats. Kijken we naar het stemgedrag van alle etnische groepen samen, dan gaan de meeste stemmen naar de PvdA, gevolgd door GroenLinks en het CDA. Bijna 15% van de stemmen gaan naar overige (lokale) partijen. Het stemgedrag van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen is dus overwegend links. Dit wordt ook duidelijk als we het stemgedrag van allochtonen vergelijken met dat van de Nederlanders (onderste rij tabel 3.1). Stemt 62% van de allochtonen op de PvdA of GroenLinks, voor Nederlanders is dat 22%. Vergeleken met het Nederlandse electoraat stemden allochtonen minder op lokale partijen (14% versus 27% voor de Nederlanders).

### *Partijvoorkeur*

Bij Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen kan men (net als in de meeste kiesstelsels) zijn stem uitbrengen op slechts één politieke partij. Ongeacht welke politieke overtuiging, idealen, ervaringen uit het verleden of toekomstverwachtingen de kiezer heeft, hij of zij kan deze slechts vertalen in de keuze voor één enkele politieke partij.

Kiezers kunnen echter een voorkeur hebben voor méér dan één partij. Dit is het duidelijkst wanneer een kiezer aarzelt tussen twee (of meer) partijen voordat hij (of zij) zijn (haar) stem uitbrengt. De voorkeur voor elke partij in het partijenstelsel kan gedefinieerd worden als *partijvoorkeur*, met andere woorden: *de mate waarin een kiezer geneigd is op een bepaalde politieke partij te stemmen*. Als een kiezer aarzelt tussen twee politieke partijen, dan heeft hij of zij een sterke voorkeur voor twee partijen. Men kan dus maar op één partij stemmen, maar men kan een voorkeur hebben voor meer dan één partij. Verder kunnen partijvoorkeuren bestaan in allerlei gradaties en niet uitsluitend in termen van zwart (geen voorkeur) en wit (wel een voorkeur). Eerder is aangetoond dat factoren die het stemgedrag bepalen kunnen worden afgeleid uit factoren die partijvoorkeur bepalen<sup>4</sup>. Daarnaast kan met behulp van (individuele) partijvoorkeuren beter worden nagegaan welke partijen nu met elkaar concurreren om de stem van de kiezer. Om partijvoorkeuren daadwerkelijk te meten kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde ‘stemkansvraag’<sup>5</sup>:

*“Voor sommigen is het heel zeker dat zij altijd op dezelfde partij zullen stemmen en dat het ondenkbaar is dat zij ooit op een andere partij zullen stemmen. Anderen bekijken elke keer opnieuw aan welke partij zij hun stem geven.*

*Ik noem u nu een reeks partijen. Wilt u voor elk daarvan aangeven hoe waarschijnlijk het is dat u ooit op die partij zult stemmen? Noemt u mij maar het cijfer van het betreffende*

---

<sup>3</sup> De groep ‘overige migranten’ bestaat uit een groot aantal nationaliteiten: Indonesiërs, Engelsen, Fransen, Tunesiërs etc.

<sup>4</sup> Tillie, 1995.

<sup>5</sup> Van der Eijk, Niemöller, Tillie, 1986; Tillie, 1995.

*vakje op deze kaart. Als u een partij niet kent of als u het niet weet, zegt u het dan gerust, dan gaan wij door naar de volgende partij.”*

In het 1998 onderzoek is de stemkansvraag voor vijf politieke partijen gevraagd (VVD, PvdA, GroenLinks, CDA en D66). Er waren vier antwoordcategorieën: ‘Ja’ (ik kan me voorstellen ooit op deze partij te stemmen); ‘Misschien’; ‘Nee’ en ‘Ken deze partij te weinig’. De tabellen 3.2 tot en met 3.6 geven de resultaten.

**Tabel 3.2**  
**Partijvoorkeur VVD voor vier etnische groepen.**

	<i>Ooit VVD stemmen?</i>				N (100%)
	Ja	Misschien	Nee	Ken deze partij te weinig	
Turken	5%	29	49	17	1909
Marokkanen	4	33	53	10	926
Surinamers	9	30	55	6	1159
Antillianen	9	21	63	7	150
Overige allochtonen	13	23	57	7	1242
Totaal allochtonen	7	28	53	12	5386

Slechts 7% van alle allochtonen kan zich voorstellen ooit op de VVD te stemmen. Van de belangrijkste vier etnische groepen in dit boek, scoren Surinamers en Antillianen met ieder 9% hier het hoogst. Toch is er wel degelijk een voorkeur voor de VVD te constateren. Bijna een derde van alle allochtonen zegt misschien op de VVD te stemmen. Iets meer dan de helft kan zich niet voorstellen dit ooit te doen. Bij de Antillianen is deze groep met 63% het grootste. Vooral Turken (en Marokkanen) geven aan de VVD niet goed te kennen. Voor de totale groep van allochtonen is dit percentage 12%. Vergeleken met de andere partijen (zie hieronder) is dit het grootste percentage, wat impliceert dat voor een aanzienlijke groep allochtonen de VVD buiten het electorale gezichtsveld valt.

**Tabel 3.3**  
**Partijvoorkeur PvdA voor vier etnische groepen.**

	<i>Ooit PvdA stemmen?</i>				N (100%)
	Ja	Misschien	Nee	Ken deze partij te weinig	
Turken	42%	34	16	8	1969
Marokkanen	55	31	10	4	947
Surinamers	74	18	7	1	1249
Antillianen	63	20	15	2	156
Overige allochtonen	52	28	18	2	1252
Totaal allochtonen	54	28	13	5	5573

De PvdA kan zich in een aanzienlijke populariteit onder allochtonen verheugen. Iets meer dan de helft van het totaal uit een sterke voorkeur voor de sociaal-democraten en 28% zegt misschien op de partij te stemmen. Slechts 13% kan zich niet voorstellen op de partij te stemmen. Vergelijken we de diverse etnische groepen met elkaar, dan is de voorkeur onder Surinamers het grootste en onder Turken het laagste. De partij is relatief goed bekend onder allochtonen. De grootste onbekendheid zien we bij Turken, waar 8% aangeeft de partij te weinig te kennen om er (al dan niet) een voorkeur voor te kunnen uitspreken.

**Tabel 3.4**  
**Partijvoorkeur GroenLinks voor vier etnische groepen.**

	<i>Ooit GroenLinks stemmen?</i>				N (100%)
	Ja	Misschien	Nee	Ken deze partij te weinig	
Turken	26%	34	30	10	1915
Marokkanen	59	29	9	3	941
Surinamers	28	33	33	6	1186
Antillianen	28	32	31	9	152
Overige allochtonen	38	26	29	7	1235
Totaal allochtonen	35	31	27	7	5429

De voorkeur voor GroenLinks is kleiner dan voor de PvdA, maar groter dan voor de VVD: 35% van alle allochtonen zegt ooit op GroenLinks te stemmen, terwijl 31% aangeeft dit misschien te zullen doen. Marokkanen vertonen de grootste voorkeur voor GroenLinks, slechts 9% zegt nooit op deze partij te zullen stemmen en bijna 60% zegt dit zeker ooit te doen. Voor de andere etnische groepen is het beeld ongeveer hetzelfde: bijna 30% zegt zeker wel eens op GroenLinks te zullen stemmen, rond de 30% overweegt dit en eenzelfde percentage zegt dit nooit te zullen doen. De onbekendheid van GroenLinks is het grootste onder Turken (10%), op de voet gevolgd door Antillianen (9%).

**Tabel 3.5**  
**Partijvoorkeur CDA voor vier etnische groepen.**

	<i>Ooit CDA stemmen?</i>				N (100%)
	Ja	Misschien	Nee	Ken deze partij te weinig	
Turken	29%	34	28	9	1944
Marokkanen	12	38	41	9	925
Surinamers	13	31	50	6	1171
Antillianen	13	27	55	5	150
Overige allochtonen	17	23	55	5	1236
Totaal allochtonen	19	32	42	7	5426

De voorkeur voor het CDA is het grootst onder Turken, bijna 30% zegt dit zeker wel eens te doen en 28% zegt nooit op deze partij te zullen stemmen. De andere etnische groepen vertonen een lagere voorkeur voor de Christen-democraten waarbij die voorkeur zich in de 'misschien'-categorie concentreert. Het CDA is goed bekend onder allochtonen, slechts 7% zegt de partij te weinig te kennen om er eventueel een voorkeur voor te kunnen uitspreken.

**Tabel 3.6**  
**Partijvoorkeur D66 voor vier etnische groepen.**

	<i>Ooit D66 stemmen?</i>				N (100%)
	Ja	Misschien	Nee	Ken deze partij te weinig	
Turken	9%	38	39	14	1898
Marokkanen	11	39	40	10	913
Surinamers	15	37	42	6	1168
Antillianen	18	36	38	8	152
Overige allochtonen	17	34	42	7	1226
Totaal allochtonen	13	37	41	9	5357

Ruim 10% van alle allochtonen zegt op D66 te stemmen. Binnen deze categorie is de voorkeur onder Antillianen met 18% het grootste. Ruim 35% van alle allochtonen zegt misschien wel eens op D66 te stemmen, terwijl 41% aangeeft dit nooit te zullen doen. De

onbekendheid van D66 is het grootste onder Turken en Marokkanen, respectievelijk 14% en 10% van deze etnische groepen zegt de partij te weinig te kennen.

*Stemgedrag: resultaten Amsterdam en Rotterdam.*

*Amsterdam.*

**Tabel 3.7**  
**Stemgedrag etnische groepen - Amsterdam**  
**Gemeenteraadsverkiezingen 1998**

	PvdA	D66	Groen Links	SP	CDA	VVD	SGP GPV RPF	PvdM*	T' 21*	Overige (lokale) partijen	N (100%)
Turken	47%	7	18	1	18	1	0	8	0	0	336
Marokkanen	55	3	35	0	2	1	1	1	0	2	258
Surinamers	56	3	20	4	2	4	0	2	6	3	318
Antillianen	57	2	22	3	7	7	0	0	0	2	60
Ghanezen	62	7	16	0	12	3	0	0	1	0	77
Overige allochtonen	34	8	24	5	6	8	1	2	2	10	380
Totaal allochtonen	48	5	23	2	7	4	1	3	2	5	1390

\*PvdM = Partij van de Mensenrechten; T'21 = Toekomst 21

Een overgrote meerderheid van de *Turken* in Amsterdam heeft in 1998 op de PvdA gestemd (47%). Op enige afstand volgen GroenLinks en het CDA met ieder 18% van de stemmen. 8% van de Turken heeft op de Partij van de Mensenrechten (PvdM) gestemd, 1% meer dan het percentage stemmen dat D66 wist te vergaren. De PvdM had als lijsttrekker de uit Bangla Desh afkomstige Ahmed Momin. Volgens *Het Parool* van 27 februari 1998 was het verkiezingsprogramma van de PvdM “gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens waarmee de Verenigde Naties in 1948 de wereld verblijdde. Iedereen is gelijk en dat eeuwig gemakker over allochtonen moet maar eens afgelopen zijn.” De krant citeert lijsttrekker Momin aldus:

*“Allochtonen bestaan niet. Je bent of Nederlander of vergunninghouder. Wij zijn tegen het minderhedenbeleid en positieve discriminatie. Iedere immigrant heeft het recht op een dubbele nationaliteit. En laten we naast het Nederlands Engels als tweede taal invoeren. Talen als Surinaams, Turks, Marokkaans of Chinees zullen hun culturele en religieuze waarde voor de eigen bevolkingsgroep blijven behouden.”*

*Marokkanen* hebben in Amsterdam vrijwel uitsluitend op de PvdA (55% van de stemmen) en GroenLinks (35%) gestemd. *Surinamers* stemmen ook voor het grootste deel op de PvdA (56%) gevolgd door GroenLinks met 20% van de stemmen. 6% van de Surinamers heeft op de Toekomst '21 gestemd. Toekomst '21 werd geleid door de uit Suriname afkomstige Emile Esajas. Esajas was raadslid voor D66 en was ook korte tijd lid van het dagelijks bestuur van het Amsterdamse stadsdeel Zuidoost. Volgens de nummer twee op de kandidatenlijst richt Toekomst '21 zich niet uitsluitend op de zwarte kiezers: “We zijn een multiculturele partij voor iedereen, zwart èn wit. Maar we vinden wel dat de achterstelling van de nieuwe Nederlanders zo snel mogelijk moet worden weggewerkt. De tweedeling in de maatschappij,



waar ook autochtonen in een achterstandspositie het slachtoffer van worden, moet een halt worden toegevoerd.<sup>6</sup>

Het beeld bij de *Antillianen* is hetzelfde als bij de Surinamers: de meeste stemmen voor de sociaal-democraten gevolgd door GroenLinks. Antillianen stemmen echter vrijwel niet op Amsterdamse lokale partijen. *Ghanesezen*, tenslotte, stemmen voor het overgrote deel op de PvdA (62% van de stemmen). Hierna volgen GroenLinks en het CDA met respectievelijk 16% en 12% van de Ghanese stem.

Bezien we het totaal beeld van de allochtonen in Amsterdam, dan is de PvdA de populairste partij wordt op enige afstand gevolgd door GroenLinks.

*Rotterdam.*

Tabel 3.8 rapporteert de resultaten uit Rotterdam.

**Tabel 3.8**  
**Stemgedrag etnische groepen - Rotterdam**  
**Gemeenteraadsverkiezingen 1998**

	PvdA	D66	Groen Links	SP	CDA	VVD	SGP GPV RPF	S'93*	IP*	Overige (lokale) partijen	N (100%)
Turken	30%	1	13	1	53	1	0	0	2	0	582
Marokkanen	39	0	41	1	4	2	0	6	6	1	187
Surinamers	71	10	5	7	2	2	1	1	1	0	338
Antillianen	56	0	7	15	7	2	2	0	0	11	41
Overige allochtonen	42	6	20	6	10	7	0	1	2	6	255
Totaal allochtonen	48	3	14	3	25	2	0	1	2	2	1582

\*S'93 = Solidair 93 Rotterdam; IP = Islamitische Partij.

In Rotterdam is onder *Turken* het CDA de grootste partij (53% van de stemmen), gevolgd door de PvdA met 30% en GroenLinks met 13% van de Turkse stemmen. Zeer waarschijnlijk hebben een groot deel van de Turkse stemmen de Turkse CDA-kandidaat Alaattin Erdal in de Rotterdamse gemeenteraad geholpen. *Marokkanen* hebben voor het grootste deel op GroenLinks en de PvdA gestemd. 6% van de Marokkanen heeft op Solidair '93 Rotterdam gestemd. Solidair '93 richtte zich sterk op het bestrijden van sociaal-economische ongelijkheid. De belangrijkste doelgroepen zijn: "De uitkeringsgerechtigden; ouderen boven de 65 jaar; jongeren, die weinig toekomstmogelijkheden hebben en krijgen; vrouwen en meisjes die door dominante mannelijke opvattingen het slachtoffer worden van mishandeling en uitbuiting; langdurig werklozen, die zowel in lichamelijk als geestelijk opzicht kunnen werken; en alleenstaanden en eenoudergezinnen."<sup>7</sup> Verder heeft 6% van de Rotterdamse Marokkanen op de Islamitische Partij gestemd. Bij de *Surinamers* is de PvdA veruit de populairste partij (71% van de Surinaamse stemmen). Tweede partij is D66 met 10% van de stemmen. *Antillianen* stemmen vooral op de PvdA (56%) en de SP (15% van de Antilliaanse stem).

<sup>6</sup> Het Parool, 27 februari 1998.

<sup>7</sup> Zie: <http://www.ipr.nl/politiek/SOLIDAIR/solidair-VOORWOOR.html>.

Voor het totaal van de allochtonen in Rotterdam is de PvdA de grootste partij (48% van de stemmen). Hierna volgen het CDA (25% van de stemmen, vooral van Turken) en GroenLinks (14% van de stemmen).

### *Conclusie stemgedrag en partijvoorkeur*

Over het algemeen stemmen etnische minderheden op de PvdA of GroenLinks. In Rotterdam is GroenLinks populairder dan de PvdA. Het CDA is met name bij Turken populair. Dit beeld zien we in vrijwel alle gemeenten terugkomen. Het CDA krijgt ook redelijk wat stemmen van Amsterdamse Ghanezen. De voorkeur van etnische minderheden blijkt niet beperkt te zijn tot één partij. Voorkeuren omvatten het gehele politieke spectrum. Van GroenLinks tot de VVD, alle partijen komen in principe voor een stem in aanmerking.

De oorspronkelijke hegemoniale positie van de PvdA<sup>8</sup> wordt aldus van drie kanten bedreigd: van links (GroenLinks), van rechts (CDA) en door lokale partijen.

### *De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen.*

De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen wordt vaak gezien als een belangrijke graadmeter voor de mate van (politieke) integratie van etnische groepen in de Nederlandse samenleving. Sterker nog, bij de toekenning van het kiesrecht aan migranten was de beoogde integratie een van de doorslaggevende argumenten. Door te stemmen moet men zich oriënteren op het Nederlandse politieke systeem. Deze oriëntatie kan vragen behelzen als: wie zijn de Nederlandse politieke partijen? Waar staan zij voor? Hoe verhouden de eigen politieke opvattingen zich ten opzichte van de standpunten van de diverse partijen? Het antwoord op deze vragen, hoe minimaal ook, genereert kennis over het Nederlandse partijstelsel. Het toenemen van deze kennis bevordert de integratie in de Nederlandse samenleving.

Naast het bevorderen van integratie, legitimeert de opkomst van etnische groepen bij gemeenteraadsverkiezingen het lokale bestuur, zeker in steden waar deze groepen een groot deel van de bevolking vormen. Zo bestaat de bevolking van Rotterdam bijvoorbeeld uit ongeveer 42% etnische minderheden, die van Den Haag uit 38% en die van Amsterdam uit zo'n 43%. Een lage opkomst onder deze groepen betekent niet alleen dat de bestuurlijke elite geen kennis heeft van de politieke voorkeuren van deze groepen, maar betekent in zekere zin ook dat diezelfde elite niet door deze groepen gekozen is en dat zij hun bestuurlijk mandaat niet van deze groepen gekregen hebben. Dit kan leiden tot legitimiteitsproblemen bij het ontwikkelen en implementeren van beleid in een multiculturele samenleving. Zeker in een tijd waarin de zogenaamde 'interactieve' beleidsontwikkeling (ontwikkeling van beleid in samenspraak met de groepen die het betreffen) in opmars is. Als de betreffende etnische groepen niet participeren is het onmogelijk op een interactieve manier beleid te ontwikkelen ten aanzien van deze groepen.

Hier zullen we stilstaan bij de vraag hoe groot de opkomst van etnische minderheden nu eigenlijk is. Verder zullen we dieper ingaan op de determinanten van opkomst: waarom gaan sommige allochtonen wel stemmen en andere niet?

---

<sup>8</sup> Zie: Buijs en Rath, 1986; Pennings, 1987.

### Opkomst in vijf gemeenten 1994-1998.

Hoe groot is de opkomst van de diverse etnische groepen bij gemeenteraadsverkiezingen? Tabel 3.9 geeft de cijfers voor Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Rotterdam en Utrecht in 1994 en 1998.

**Tabel 3.9 - Opkomstpercentage van vijf etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 en 1998**

Herkomst	Amsterdam		Rotterdam		Den Haag		Utrecht		Arnhem	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Turkije	67%	39	28	42	-*	36	55	39	56	50
Marokko	49	23	23	33	-	23	44	26	51	18
Suriname/Ned. Antillen	30	21	24	25	-	27	-	22	-	20
<i>Totale opkomst gemeente</i>	<i>56,8</i>	<i>45,7</i>	<i>56,9</i>	<i>48,4</i>	<i>57,6</i>	<i>57,6</i>	<i>59,8</i>	<i>56,5</i>	<i>57,2</i>	<i>52,0</i>

Bron 1994: Tillie, 1994.

\* Onvoldoende gegevens beschikbaar voor redelijke schatting

Met betrekking tot de opkomstpercentages blijken er zowel verschillen tussen de gemeenten als verschillen tussen de etnische groepen te bestaan. Wanneer de opkomstpercentages uit 1998 met die van 1994 vergeleken worden, valt op dat zowel de totale opkomst als de opkomst van etnische minderheden in alle steden gedaald is. Uitzondering is Rotterdam waar de opkomst onder etnische minderheden is gestegen. Dit zou wellicht te maken kunnen hebben met de actieve campagne die daar gevoerd is om de opkomst onder etnische minderheden te vergroten. Voor Den Haag zijn over 1994 geen opkomstcijfers van etnische minderheden bekend.

De opkomst onder Turken is in alle steden hoger dan de opkomst onder de andere etnische groepen. Voor Turken varieert de opkomst (in 1998) tussen 36 (Den Haag) en 50 procent (Arnhem), waarbij de opkomst in Arnhem aanzienlijk hoger is dan die in andere steden. Voor Marokkanen varieert de opkomst in 1998 tussen 18 en 33 procent. Voor Surinamers en Antillianen varieert de opkomst tussen 20 en 27 procent. De opkomstpercentages van de totale groep van etnische minderheden zijn overal lager dan de totale opkomst in de betreffende gemeenten.

Ondanks de voorzichtigheid die we bij het interpreteren van de opkomstcijfers in acht moeten nemen, vallen er drie algemene conclusies te trekken: ten eerste, de totale opkomst tussen 1994 en 1998 is gedaald; ten tweede, er is sprake van variatie over de steden en, ten derde, er is sprake van variatie over de etnische groepen, waarbij Turken in alle steden de hoogste opkomstpercentages vertonen<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Bij de opkomstcijfers zijn enkele waarschuwendende woorden op zijn plaats. De procedure die de gemeenten hanteerden om het aantal etnische stemgerechtigden te schatten dan wel vast te stellen, verschilde tussen 1994 en 1998, maar ook per gemeente. Vergeleken met 1994 is de kwaliteit van de cijfers verbeterd. Zo is in 1998 overal het criterium etnische herkomst (geboorteland persoon en geboorteland moeder en vader) gebruikt, terwijl dit in 1994 niet altijd mogelijk was en in sommige gevallen op basis van nationaliteit is geschat. In Den Haag en Rotterdam is in 1998 het aantal Turkse, Marokkaanse en Surinaams/Antilliaanse stemgerechtigden geschat op basis van cijfers op wijkniveau. In Utrecht was een preciezer schatting mogelijk, de gemeente heeft het aantal stemgerechtigde Turken, Marokkanen en Surinamers/Antillianen geschat op basis van cijfers per 1 januari 1997, maar dan de 17 jarigen en ouder die 4 jaar in Nederland wonen. In Amsterdam en Arnhem beschikten we over de exacte aantallen per stembureau.

Een tweede opmerking betreft de procedure op het stembureau, die een onderschatting van de response van

Dit leidt tot de vraag hoe we de opkomst van etnische groepen tijdens gemeenteraadsverkiezingen kunnen verklaren. Hier zouden wij deze vraag in meer algemenere termen aan de orde willen stellen. Hoe kunnen we niet alleen de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen verklaren maar ook andere vormen van politieke participatie?

#### *Opkomst verklaard: de casus Amsterdam*

Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is een vorm van politieke participatie. De (politieke) participatie van etnische minderheden wordt steeds meer een belangrijke doelstelling van gemeentelijk beleid. Een voorbeeld is het zogenaamde diversiteitsbeleid van de gemeente Amsterdam, waar er expliciet naar gestreefd wordt de politieke participatie van etnische minderheden te vergroten en hen meer te betrekken bij de politiek. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn onder meer in Rotterdam en Den Haag te constateren. De vraag wordt dan hoe we de variatie in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en meer bredere vormen van politieke participatie kunnen verklaren.

Om deze vraag te beantwoorden gaan we nader in op de situatie in Amsterdam. In Amsterdam zijn namelijk unieke gegevens beschikbaar die ons kunnen helpen bij de vraag hoe we de verschillende gradaties in politieke participatie van etnische minderheden kunnen verklaren. Waarom gaan Turken meer stemmen dan andere etnische groepen? En waarom lijkt de politieke participatie van Antillianen en Surinamers in alle steden relatief laag te zijn? Naast de politieke participatie zullen we ook kijken naar het politiek vertrouwen van etnische minderheden. Hoe groot is het vertrouwen in de gemeenteraadsleden? Hoe groot het vertrouwen in het ambtelijk apparaat of de politieke partijen? En hoe kunnen de verschillen in politiek vertrouwen worden verklaard? Politiek vertrouwen is, misschien nog meer dan politieke participatie, een kritische indicator voor het functioneren van de multiculturele democratie. Als etnische groepen geen vertrouwen hebben in de politieke instellingen van de (lokale) democratie, dan kan er sprake zijn van een serieuze legitimiteitscrisis die kan resulteren in het 'afhaken' van specifieke groepen van het democratische proces. Zeker als dit gebrek aan politiek vertrouwen permanente vormen aanneemt<sup>10</sup>.

#### *Politieke participatie verklaard: de casus Amsterdam.*

---

etnische minderheden kan veroorzaken. Hoewel het uitdrukkelijk de bedoeling was, slaagden de interviewers er niet in om alle allochtone kiezers in het stembureau aan te spreken, met name op grotere stembureaus op het drukste moment van de dag. Kiezers verlaten het stembureau dan zonder dat er een enquêteur beschikbaar is om de betrokkene te vragen aan het onderzoek mee te werken, zodat kiezers geen enquêteformulier invullen en ook niet op het non-response formulier voorkomen. Deze personen worden niet als kiezer geregistreerd, hetgeen tot een onderschatting van de opkomst leidt.

Zoals bekend bestaat er ook een zekere mate van bestandsvervuiling in de bevolkingsregisters van de gemeenten: personen wonen niet altijd op het adres dat in het bevolkingsregister geregistreerd is. Een gevolg hiervan is dat de oproepkaarten verstuurd worden naar adressen waar de betreffende personen niet (meer) wonen. Voor het opkomstpercentage betekent dit een oneigenlijke non-response en dus een onderschatting van de opkomst. In de rapportage van het stemgedrag van 1994 is getracht te corrigeren voor de oneigenlijke non-response, waardoor de response tussen 5 en 19% omhoog ging (Tillie, 1994).

We volstaan hier met de opmerking dat de in tabel 3.9 gepresenteerde opkomstpercentages een minimum schatting zijn: de opkomst is niet lager dan de hier gegeven cijfers, maar niet bekend is hoeveel hoger de werkelijke opkomst is.

<sup>10</sup> De relatie tussen politieke participatie en politiek vertrouwen is overigens niet eenduidig. Wie politiek participeert vertrouwt hoogstwaarschijnlijk de politieke instituties. Andersom is dit niet het geval, wie niet participeert kan dit doen vanuit een groot wantrouwen, maar evengoed vanuit een zeer groot vertrouwen in de politieke instellingen.

Politieke participatie beperkt zich niet alleen tot de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Men kan demonstreren, lid zijn van een politieke partij of contact zoeken met politici. Nu is er begin 1999 op initiatief van de gemeente Amsterdam een representatief onderzoek onder de Amsterdamse bevolking gehouden. In deze zogenaamde ‘burgermonitor’ stond onder meer de politieke betrokkenheid van diverse groepen in de stad centraal<sup>11</sup>. In de burgermonitor zijn een vijftal vragen gesteld die we onder de noemer ‘politieke participatie’ kunnen rangschikken<sup>12</sup>:

Heeft u zich het afgelopen jaar alleen of samen met anderen ingezet voor een onderwerp dat met het wonen in de buurt of de stad te maken had, bijvoorbeeld fietsenrekken of een speelplaats?

Als er morgen gemeenteraadsverkiezingen gehouden zouden worden, hoe groot is dan de kans dat u gaat stemmen?

Er worden in Amsterdamse buurten nogal eens middagen of avonden georganiseerd waarbij buurtbewoners worden uitgenodigd. Deze bijeenkomsten worden aangekondigd in het Stadsblad en in bewonersbrieven. Heeft u vorig jaar wel eens aan zo'n bijeenkomst deelgenomen?

Als u uitgenodigd wordt om deel te nemen aan gesprek over een voor u belangrijke voorziening in de buurt, hoe groot is dan de kans dat u daar aan mee zou doen, is die kans: heel groot; redelijk groot; redelijk klein; heel klein.

Als u gevraagd wordt om lid te worden van een buurtraad, hoe groot schat u dan de kans dat u dat zult doen, is die kans: heel groot; redelijk groot; redelijk klein; heel klein.

De antwoorden op deze vragen kunnen worden samengevat in twee scores: een ‘lage’ politieke participatie score en een ‘hoge’ participatie score<sup>13</sup>. Tabel 3.10 geeft voor vier etnische groepen het percentage ‘hoge’ participatie scores. Hoe groter dit getal hoe groter de politieke participatie binnen de betreffende groep.

**Tabel 3.10 - Mate van politieke participatie**

<i>Etnische groep</i>	<i>Hoge participatie score</i>	<i>N (100%)</i>
Turken	87%	110
Marokkanen	77	208
Surinamers	73	296
Antillianen	59	51
Nederlanders	78	1594

BRON: De Amsterdamse Burgermonitor 1999.

Uit tabel 3.10 kunnen we concluderen dat de volgorde op de participatie schaal vergelijkbaar is met de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Turken participeren het meeste (of geven aan dit te willen doen). Na de Turken komen de Marokkanen die wat betreft participatie score

<sup>11</sup> Zie: Bosveld e.a., 1999.

<sup>12</sup> Let op, het betreft hier een representatief onderzoek onder de Amsterdamse bevolking waar niet de bezwaren aan kleven zoals eerder vermeld bij de opkomstcijfers. Uit het Amsterdamse onderzoek blijkt overigens wel dat de opkomst cijfers zoals door ons berekend, relatief gezien valide zijn. Dat wil zeggen, de rangorde tussen de verschillende etnische groepen wordt op een adequate wijze gereconstrueerd.

<sup>13</sup> De score wordt verkregen door het aantal keren dat iemand een ‘participatie-antwoord’ geeft te tellen. Bij vijf vragen is dat maximaal vijf keer en minimaal nul keer. Een ‘hoge’ participatiescore is hier twee keer of meer.

vergelijkbaar zijn met de Nederlanders. Hierna volgen de Surinamers. Antillianen hebben de minste neiging tot politieke participatie.

### *Politiek vertrouwen in Amsterdam*

In de burgermonitor zijn drie vragen gesteld die verwijzen naar het vertrouwen in (Amsterdamse) politieke instellingen:

Amsterdamse ambtenaren zijn alleen geïnteresseerd in regels en formulieren (mee eens, mee oneens).

De politieke partijen in Amsterdam zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem, en niet in mijn mening (mee eens, mee oneens).

Gemeenteraadsleden bekommeren zich niet om mensen zoals ik (mee eens, mee oneens).

Ook de antwoorden op deze vragen hebben we samengevat in twee scores: een 'lage' politiek vertrouwen score en een 'hoge' politiek vertrouwen score<sup>14</sup>. In tabel 3.11 is het percentage antwoorden op de 'hoge' politiek vertrouwen score weergegeven. Hoe groter dit getal, hoe groter het vertrouwen in de Amsterdamse politieke instituties.

**Tabel 3.11 - Mate van politiek vertrouwen**

<i>Etnische groep</i>	<i>Hoge vertrouwen score</i>	<i>N (100%)</i>
Turken	64%	109
Marokkanen	40	208
Surinamers	39	297
Antillianen	25	51
Nederlanders	59	1595

BRON: De Amsterdamse Burgermonitor 1999.

Turken geven blijk van het grootste vertrouwen in de Amsterdamse politieke instituties (5% meer dan de Nederlanders). Hierna volgen de Marokkanen en de Surinamers met respectievelijk 40% en 39%. Antillianen vertonen een relatief groot wantrouwen in gemeenteraad, politieke partijen en ambtelijk apparaat: 25% scoort hoog op onze politiek vertrouwen schaal.

De meest voor de hand liggende vraag is: hoe kunnen we deze volgorde (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen) verklaren? Waarom participeren Turken meer en is het wantrouwen onder de Antillianen groter dan onder andere etnische groepen? Het zijn deze vragen die we in de volgende sectie aan de orde zullen stellen.

<sup>14</sup> De score wordt hier verkregen door het aantal keren dat iemand een 'vertrouwen-antwoord' geeft te tellen. Bij drie vragen is dat maximaal drie keer en minimaal nul keer. Een 'hoge' vertrouwenscore is twee keer of meer.

*Politieke participatie en politiek vertrouwen verklaard: de civiele gemeenschap van etnische groepen in Amsterdam.*

*Civiele gemeenschap van etnische groepen.*

Om de variatie in politieke participatie en politiek vertrouwen tussen de verschillende etnische groepen in Amsterdam te verklaren, introduceren we hier het begrip *de civiele gemeenschap van etnische groepen*. We zullen hier kort aangeven wat we onder een civiele (etnische) gemeenschap verstaan en hoe we dit begrip gebruiken om de politieke participatie en het politiek vertrouwen van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen in Amsterdam te verklaren.

In zijn boek *Making Democracy Work* heeft de Amerikaanse politicoloog Robert D. Putnam aangetoond dat het functioneren van democratische politieke instituties voor een groot deel bepaald wordt door de mate van, wat hij noemt, *civic community*<sup>15</sup>. Het boek van Putnam bestudeert het functioneren van Italiaanse regionale overheden (hoe snel wordt relevante informatie door de overheid geleverd, in hoeverre luistert het bestuur naar de wensen en behoeften van de bewoners). Hij stelt zich vervolgens de vraag waarom het ene regionale bestuur wel functioneert en het andere regionale bestuur niet. Zijn conclusie is dat dit functioneren hoofdzakelijk bepaald wordt door de mate van civiele gemeenschap in de regio's. Civiele gemeenschap verwijst naar een gebalanceerd evenwicht van horizontale en verticale sociale relaties. In de niet-civiele gemeenschap ontbreken horizontale sociale relaties. Mensen voelen zich niet betrokken met zaken die de gemeenschap aangaan. Om iets gedaan te krijgen is men afhankelijk van hiërarchische verticale relaties (clientelisme). In de civiele gemeenschap daarentegen is er een dicht netwerk van horizontale sociale relaties. Mensen voelen zich betrokken bij de lokale gemeenschap. Zij zijn ondermeer lid van (lokale) organisaties en volgen het lokale nieuws. Deze betrokkenheid is een voorwaarde voor handelen dat niet alleen op eigen belang is gericht maar het gemeenschapsbelang voorop stelt. Dit dominante gemeenschapsdenken maakt dat democratische instituties (die gezien kunnen worden als een produkt van de civiele cultuur in een regio) beter functioneren en dat het vertrouwen in die instituties groter is.

Zoals Putnam de mate van civiele gemeenschap in de Italiaanse regio's bestudeerde, kunnen we de mate van civiele gemeenschap van de verschillende etnische groepen in Amsterdam vaststellen<sup>16</sup>. In hoeverre voelen de diverse etnische groepen zich betrokken bij de eigen etnische gemeenschap? Als het model van Putnam voor Amsterdam geldt, dan kunnen we verwachten dat een grote mate van civiele gemeenschap (horizontale sociale relaties binnen de etnische gemeenschap) bijdraagt aan de politieke participatie en het politiek vertrouwen binnen deze gemeenschap. Het horizontale netwerk van sociale relaties maakt dat het vertrouwen binnen een etnische gemeenschap kan 'reizen'. Dat wil zeggen, via de horizontale netwerken binnen een gemeenschap wordt vertrouwen via de ene persoon aan de andere persoon doorgegeven. Civiele gemeenschap en vertrouwen kan weer leiden tot meer politieke participatie. Het ontbreken van horizontale netwerken maakt dat vertrouwen niet door de gemeenschap kan 'reizen'. Mensen streven hoofdzakelijk hun eigen belang na en zien geen enkele reden om bijvoorbeeld te participeren in een buurtbeheer overleg. De bron van vertrouwen dat door een gemeenschap reist kan de (politieke) elite van die gemeenschap zijn.

---

<sup>15</sup> 'Civiele gemeenschap', Putnam, 1993.

<sup>16</sup> Zie voor een uitgebreide presentatie van het hierna volgende: Fennema en Tillie, 1999.

Vanuit de elite verspreidt het vertrouwen zich door de netwerken van de gemeenschap. De netwerken worden zo een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van sociaal vertrouwen in een etnische gemeenschap<sup>17</sup>.

Een belangrijke vorm van horizontale netwerken binnen een etnisch civiele gemeenschap zijn de relaties tussen de zelforganisaties van die gemeenschap. Sociaal vertrouwen wordt opgebouwd in zelforganisaties. Dit komt door de specifieke controle mechanismen die in dergelijke organisaties bestaan. Maatschappelijke organisaties hebben immers voortdurend een probleem. De individuen die zich een inspanning getroosten om gemeenschappelijke activiteiten te organiseren, worden daar maar in beperkte mate voor beloond. Kenmerk van veel collectieve activiteiten is dat iedereen er van kan profiteren, ook degenen die aan die organisatie ervan geen enkele bijdrage hebben geleverd. Nu zijn er allerlei subtiele en minder subtiele manieren om degenen die collectieve activiteiten mogelijk maken te belonen en degenen die dat niet doen te straffen. In een kleine gemeenschap of organisatie spelen macht en prestige een belangrijke rol. Diegenen die zich inzetten voor het gemeenschappelijke doel genieten aanzien en kunnen invloed verwerven. Zij die zich niet inzetten en alleen maar 'meeliften' worden binnen die gemeenschap met de nek aangekeken en hun slechte imago kan hun lelijk opbreken als zij zelf ooit afhankelijk worden van de welwillendheid van anderen. Deze mechanismes van straf en beloning binnen de groep geven individuele leden van de groep het gevoel dat hun eigen inspanningen niet los staan van de inspanningen van anderen, dat de moeite die men zich getroost ten behoeve van de groep zich weerspiegelt in moeite die anderen zich willen en moeten getroosten. Zo ontstaat sociaal vertrouwen en dat is een voorwaarde voor vrijwillige samenwerking.

De bereidheid tot samenwerking en het sociale vertrouwen die in maatschappelijke organisaties wordt opgebouwd kan zich omzetten in politieke samenwerking en politiek vertrouwen. Personele verbindingen tussen maatschappelijke organisaties blijken daarbij een belangrijke rol te spelen. Ze dragen er toe bij dat het sociale vertrouwen dat in de ene organisatie is opgebouwd ook in de andere organisatie voelbaar wordt. Door een hechte organisatie van organisaties kan het sociale vertrouwen reizen en groeien. Een bekende verbinding tussen organisaties is de *dubbelfunctie*, die ontstaat wanneer een bestuurder van organisatie A ook een bestuursfunctie heeft in organisatie B. In het bedrijfsleven zijn dergelijke personele dwarsverbindingen heel gewoon. Een bestuurder van ABN-AMRO wordt gevraagd als commissaris van de KLM, een commissaris van de ABN-AMRO is tevens lid van de raad van advies van Chase Manhattan. Enzovoort, enzovoort. Deze dubbelfuncties versterken het sociale vertrouwen tussen bedrijven die op deelterreinen elkaars concurrenten zijn. Zij vergroten de mogelijkheden tot samenwerking door informatie uitwisseling. Precies zo ligt het bij het maatschappelijk middenveld. Een hecht verbonden netwerk van maatschappelijke organisaties kan bijdragen tot de verspreiding van sociaal vertrouwen bij haar leden.

Verschillende etnische groepen hebben in de loop van de tijd een groot aantal etnische organisaties opgebouwd die voor de groep een collectief goed produceren. Er zijn etnische sportorganisaties, moskeeën, culturele organisaties, politieke organisaties en verschillende soorten belangenorganisaties. Elk van die organisaties doet een beroep op haar leden zich in te zetten voor het gemeenschappelijk doel. Naarmate zij daar beter in slagen zal het sociaal vertrouwen bij haar leden groeien. En naar mate die organisaties onderling meer contact hebben zal dat sociaal vertrouwen zich over grotere delen van die etnische groep verspreiden.

---

<sup>17</sup> Merk op dat het proces ook omkeerbaar is. Ook wantrouwen kan middels hetzelfde mechanisme door een gemeenschap reizen.



Er ontstaat zo een etnisch civiele gemeenschap waarbinnen een zekere mate van sociaal vertrouwen is opgebouwd.

Om de hechtheid van de etnische gemeenschap bij Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen vast te stellen kijken we dus in eerste instantie naar de netwerken tussen de zelforganisaties van de gemeenschap (hoe dichter deze netwerken hoe meer horizontale sociale relaties, hoe groter de mate van etnisch civiele gemeenschap). Verder zullen we twee additionele kenmerken bekijken: in hoeverre men naar *Migranten TV*<sup>18</sup> kijkt (hoe meer men kijkt, hoe groter de betrokkenheid bij de etnische gemeenschap) en, tenslotte, in hoeverre men Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse kranten leest (hoe meer men deze kranten leest hoe groter de betrokkenheid bij de etnische gemeenschap). We beginnen met de netwerken tussen etnische organisaties.

*Civiele gemeenschap: de netwerken van etnische organisaties.*

Een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van netwerken tussen organisaties is natuurlijk het überhaupt bestaan van organisaties. Tabel 3.12 rapporteert het aantal etnische organisaties binnen de vier etnische gemeenschappen die hier centraal staan.

**Tabel 3.12 - Aantal etnische organisaties in Amsterdam**

<i>Etnische groep</i>	<i>Aantal personen</i>	<i>Aantal organisaties</i>	<i>'Organisatie dichtheid': aantal personen gedeeld door het aantal organisaties</i>
Antillianen	10619	43	247
Turken	30852	106	291
Marokkanen	49000	106	462
Surinamers	70093	91	770

BRONNEN: *De Amsterdammers in acht etnische groepen. Het Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek. December 1997: 32; Tillie en Fennema, 1997; Alink et. al. 1998; Berger et Al., 1998a.*

Binnen de Antilliaanse gemeenschap blijkt de dichtheid aan organisaties het grootste te zijn (zie de laatste kolom van tabel 3.12, hoe kleiner dit getal hoe meer organisaties per persoon in de gemeenschap). Zij worden hierin gevolgd door Turken, Marokkanen en Surinamers.

Zoals we hierboven al betoogden zijn, naast het aantal organisaties, het vooral de netwerken tussen organisaties die kenmerkend zijn voor de mate van etnisch civiele gemeenschap. Hoe dichter deze netwerken hoe groter het aantal horizontale sociale relaties. De netwerken tussen zelforganisaties zijn uitvoerig bestudeerd in een drietal rapporten: *Turkse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse; Marokkaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse* en *Surinaams en Antilliaanse/Arubaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*<sup>19</sup>. We zullen hier verder niet ingaan op de methode van netwerkanalyse, maar alleen de belangrijkste resultaten in relatie tot de mate van civiele gemeenschap rapporteren.

De netwerken van etnische organisaties die we hier bespreken zijn netwerken van zogenaamde bestuurlijke dubbelfuncties. Dat wil zeggen, er ontstaat een relatie tussen twee organisaties als een persoon zowel in het bestuur van de ene als in het bestuur van de andere

<sup>18</sup> Lokale Amsterdamse televisie zender die zich richt op de diverse etnische groepen in de stad.

<sup>19</sup> Tillie en Fennema, 1997; Alink e.a. 1998; Berger e.a., 1998a.

organisatie zit. Hoe meer dubbelfuncties in de gemeenschap, hoe dichter het netwerk, hoe groter de mate van civiele gemeenschap. Naast deze dubbelfuncties kijken we nog naar een drietal andere kenmerken:

Het aantal organisaties in de gemeenschap (zie tabel 3.12). Hoe groter het aantal organisaties hoe meer etnisch civiele gemeenschap.

Het aantal organisaties in de netwerkanalyse in relatie tot het aantal gevonden zelforganisaties. De gegevens voor de netwerkanalyse zijn uit de Kamer van Koophandel gehaald. Hoe meer etnische organisaties binnen een gemeenschap zijn geregistreerd bij de Kamer van Koophandel hoe professioneler deze gemeenschap is georganiseerd en hoe groter hun publieke rol in de betreffende gemeenschap kan zijn.

Het aantal geïsoleerde organisaties, dat wil zeggen het aantal organisaties dat niet via dubbelfuncties aan andere organisaties zijn verbonden. Hoe kleiner dit aantal, hoe groter de mate van etnisch civiele gemeenschap.

Tabel 3.13 vat de scores op deze kenmerken voor Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen samen. De getallen verwijzen naar rangordes ('1' betekent dat de groep ten opzichte van andere groepen het hoogste scoort op dit kenmerk van civiele gemeenschap; '2' betekent dat de groep op de tweede plaats staat etc.).

<b>Tabel 3.13 - Samenvatting van netwerk indicatoren van civiele gemeenschap</b>					
Etnische groep	Relatief hoogste aantal organisaties	Organisaties in de netwerkanalyse	Aantal geïsoleerde organisaties	Aantal dubbelfuncties	'Netwerk civiele gemeenschap score'
Turken	2	1	2	1	9
Marokkanen	3	3	1	2	12
Surinamers	4	3	3	3	19
Antillianen	1	2	4	4	19

Als we de kenmerken die verwijzen naar netwerken dubbel wegen (om aan te geven dat netwerk kenmerken belangrijker zijn in het bepalen van de mate van civiele gemeenschap) en de gewogen scores optellen, dan resulteert dit in een 'netwerk civiele gemeenschap score'. Deze score staat in de laatste kolom van tabel 3.13<sup>20</sup>. Hoe lager de score hoe meer civiele gemeenschap. De conclusie is dat, wat betreft de netwerkkenmerken, Turken de grootste mate van civiele gemeenschap vertonen. Zij worden hierin gevolgd door Marokkanen. Surinamers en Antillianen staan op een gedeelde derde plaats.

*Additionele kenmerken van civiele gemeenschap: Migranten TV en kranten.*

Het kijken naar *Migranten TV* en het lezen van bijvoorbeeld Turkse kranten zijn additionele kenmerken van civiele gemeenschap. Hoe meer men naar *Migranten TV* kijkt en hoe meer bijvoorbeeld Surinamers Surinaamse kranten lezen, hoe meer men zich betrokken voelt bij de etnische gemeenschap. Tabel 3.14 en 3.15 rapporteren de relevante cijfers voor Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen.

<sup>20</sup> Voor de Turken:  $2+1+(2*2)+(2*1)=9$ . Voor de Marokkanen:  $3+3+(2*1)+(2*2)=12$ , etc.

**Tabel 3.14 - Kijken naar *Migranten TV***

<i>Etnische groep</i>	<i>Percentage reguliere kijkers</i>	<i>N (100%)</i>
Turken	23%	109
Marokkanen	34	208
Surinamers	39	296
Antillianen	22	51
Nederlanders	3	1595

BRON: De Amsterdamse Burgermonitor 1999.

**Tabel 3.15 - Lezen 'etnische kranten'**

<i>Etnische groep</i>	<i>Percentage reguliere lezers</i>	<i>N (100%)</i>
Turken	51%	109
Marokkanen	15	209
Surinamers	4	297
Antillianen	-	-

BRON: De Amsterdamse Burgermonitor 1999.

Surinamers blijken het meeste naar *Migranten TV* te kijken. Hierin worden zij gevolgd door Marokkanen en Turken. Van de vier etnische groepen kijken Antillianen het minst.

Wat betreft de 'etnische kranten' blijken 51% van de Turken een Turkse krant te lezen. Slechts 15% van de Marokkanen lezen een Marokkaanse krant, gevolgd door 4% Surinamers die een Surinaamse krant lezen. Voor zover wij weten is er geen Antilliaanse krant in Amsterdam verkrijgbaar. Dit kan te maken hebben met de omvang van de Antilliaanse gemeenschap in Amsterdam (ongeveer 10.000 personen). Wij denken echter eerder dat dit te maken heeft met een gebrek aan vraag. Als er binnen de Antilliaanse gemeenschap behoefte zou zijn aan een Antilliaanse krant, dan zou die vrijwel zeker in Amsterdam verkrijgbaar zijn.

Tabel 3.16 rapporteert de uiteindelijke civiele gemeenschap score. Deze score is berekend door de netwerkscore, de 'televisie score' en de 'kranten score' op te tellen.

**Tabel 3.16 - 'Uiteindelijke' civiele gemeenschap score**

<i>Etnische groep</i>	<i>'Netwerk score'</i>	<i>'Televisie score'</i>	<i>'Kranten score'</i>	<i>'Uiteindelijke' civiele gemeenschap score</i>
Turken	9	3	1	13
Marokkanen	12	2	2	16
Surinamers	19	1	3	23
Antillianen	19	4	4	27

Turken blijken uiteindelijk de grootste mate van civiele gemeenschap te vertonen. Na de Turken volgen de Marokkanen, de Surinamers en de Antillianen. Deze volgorde is exact gelijk aan de volgorde met betrekking tot politieke participatie en politiek vertrouwen. De conclusie lijkt dan ook voor de hand te liggen: de mate van politieke participatie en vertrouwen in politieke instellingen kunnen (ondermeer) worden verklaard vanuit de mate van civiele gemeenschap van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Dit bevestigt de conclusie van Putnam: meer civiele gemeenschap is meer participatie en vertrouwen.

## Hoofdstuk 4 - Beleid en participatie in vier steden

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Zaanstad en Eindhoven via beleid aan etnische minderheden kansen bieden om mede vorm te geven aan politiek en beleid en in hoeverre etnische minderheden deze kansen pakken. We zullen hierbij kijken naar de ontwikkelingen van de afgelopen 10 jaar.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 4.2 zullen we ingaan op de bevolkingssamenstelling van de onderzochte steden. Paragraaf 4.3 behandelt het formele beleid ten aanzien van etnische minderheden. In paragraaf 4.4 komen de visies van lokale bestuurders op dit beleid aan bod. Paragraaf 4.5 gaat in op de participatie. Zowel de 'interne' (deelname van etnische minderheden in de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat) als de 'externe' participatie (deelname aan politiek en beleid buiten de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat) komen hierbij aan bod. In paragraaf 4.6 vatten we de belangrijkste resultaten samen.

De echo van het nationale beleid is terug te horen in de steden. Zo wees het WRR-rapport uit 1989 erop dat etnische minderheden niet alleen rechten maar ook plichten hebben, wat vervolgens door de rijksoverheid werd overgenomen in meer aandacht voor scholing en werk, en in gemeenten terug te vinden was in de omslag van een categoriaal minderhedenbeleid naar een algemeen achterstandsbeleid. Momenteel ademt het huidige lokale minderhedenbeleid in de door ons onderzochte steden de sfeer uit van het Grote Stedenbeleid waarin wijkaanpak, verantwoordelijke burgers en partnerschap tussen overheden met alle betrokken instanties, instellingen en organisaties belangrijke ankerpunten zijn. Het zou te ver voeren om op deze plek uitvoerig op het Grote Stedenbeleid in te gaan. We noemen het hier slechts omdat tegen deze beleidsachtergrond de volgende paragrafen gelezen moeten worden. Niet omdat de gemeenten slaafs volgen wat de rijksoverheid dicteert, maar wel omdat gemeenten hun beleid niet autonoom bepalen. Naast lokale krachten die inwerken op het gemeentelijke beleid, krijgt het beleid ook vorm binnen een bredere context. En voor minderheden-, allochtonen- of migrantenbeleid is dit niet anders.

Dit hoofdstuk gaat over het beleid ten aanzien van etnische minderheden, met een sterke nadruk op het onderdeel participatie. Al de andere terreinen die dit beleid bestrijkt als onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en zorg zullen terloops ter sprake komen, maar wij gaan daar inhoudelijk niet verder op in. Verder is dit hoofdstuk geschreven vanuit het perspectief van de lokale overheid. We geven een (historisch) overzicht van het formele beleid, aangevuld met informatie van ambtenaren. Ook laten wij bestuurders aan het woord. Meningingen van betrokkenen van buiten het stadhuis zoals vertegenwoordigers van etnische organisaties, adviesraden en sleutelfiguren uit de allochtone gemeenschappen blijven buiten beschouwing.

## 4.2 De bevolkingssamenstelling in de vier steden

Tabel 4.1: De bevolkingssamenstelling in vier steden naar etniciteit per 1 januari 1999

	Rotterdam (592.676 inwoners)	Amsterdam (726.138 inwoners)	Eindhoven (199.679 inwoners)	Zaanstad (135.185 inwoners)	
	%	%	%	%	%
Totale bevolking	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Allochtonen* uit niet-westerse landen#	29,0	30,4	11,7	12,5	
Waarvan:					
Turks	6,6	4,5	3,8	6,4	
Marokkaans	4,9	7,3	1,9	0,7	
Antilliaans/Arubaans	2,7	1,5	0,9	0,4	
Surinaams	8,3	9,8	1,7	2,5	
Uit overige niet-westerse landen	7,0	7,4	3,4	2,5	

Percentage gebaseerd op CBS-gegevens (absolute aantallen)

\* Wij volgen de CBS definitie van allochtoon: 'Een allochtoon is een persoon van wie tenminste één ouder in het buitenland is geboren'. Is een persoon zelf ook in het buitenland geboren dan behoort men tot de 1<sup>e</sup> generatie, anders tot de 2<sup>e</sup> generatie. Als de ouders een verschillend geboorteland hebben, dan krijgt het geboorteland van de moeder voorrang, behalve als dit Nederland is. Dan krijgt het geboorteland van de vader voorrang.

# Naast de landen die in de tabel staan, rekent het CBS onder niet-westerse landen ook: Afghanistan, Ghana, Irak, Iran en Somalië.

Tabel 4.1 geeft een beeld van het aandeel etnische minderheden in de bevolking van de vier door ons onderzochte gemeenten. Te zien is dat het percentage allochtonen uit niet westerse landen aanzienlijk hoger is in Rotterdam en Amsterdam (rond de dertig procent) dan in Eindhoven en Zaanstad (rond de twaalf procent). In Rotterdam en Amsterdam vormen de Surinamers de grootste allochtone groep. In Zaanstad steken de Turken er met kop en schouders bovenuit, maar ook Rotterdam en Eindhoven kennen een redelijk grote Turkse gemeenschap. Marokkanen zijn vooral te vinden in Amsterdam en –zij het in mindere mate– in Rotterdam. Tenslotte mag de groep allochtonen uit overige niet westerse-landen (een verzamelcategorie van personen afkomstig uit landen als Iran, Irak, Afghanistan, Ghana, Kaapverdië en Somalië) niet onderschat worden. In alle vier steden staan zij van de genoemde groepen qua omvang op de tweede plaats.

Per gemeente zijn de verschillende bevolkingsgroepen niet gelijkmatig over de stad verspreid. Veel allochtone Rotterdammers hebben onderdak gevonden in de deelgemeenten Delfshaven en Feijenoord, waar respectievelijk 55 en 43% van de inwoners tot een etnische minderheidsgroep behoort. De minste allochtonen wonen in de deelgemeenten Hillegersberg/Schiebroek, Prins Alexander, Pernis en Hoek van Holland waar driekwart tot 85% van de bewoners autochtoon is (ISEO/COS, 1999).

In het Amsterdam is in stadsdeel Zuid-Oost twee derde van de bevolking van allochtone afkomst. Ook in de stadsdelen Zeeburg, Bos en Lommer en Geuzenveld/Slotermeer vormen etnische minderheden een meerderheid, zij het in wat mindere mate. Het aandeel allochtone inwoners is relatief klein in de stadsdelen Oud-West, Oud-Zuid, Amsterdam Noord, Binnenstad (officieel geen stadsdeel) en Zuideramstel waar het percentage autochtonen ruim zes (Oud-West) tot ruim dertien procentpunten (Zuideramstel) boven het stedelijk gemiddelde ligt<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek heeft berekend dat 55,5% van de Amsterdamse bevolking autochtoon is.

Ook Eindhoven kent enige concentratievorming binnen haar stadsgrenzen. De delen Woensel en Tongelre staan bekend als achterstandswijken en dragen het stempel 'Turkse wijken'. In Zaanstad tenslotte zijn de grootste aantallen etnische minderheden te vinden in het oostelijke deel van Zaanstad<sup>22</sup>, met name in de wijken Poelenburg, Pelder-/Hoornseveld en Kogerveld.

### 4.3 Het formele beleid

Door de komst van vele migranten is het aanzicht van menige wijk in met name de grote steden de afgelopen drie decennia aanzienlijk veranderd. Zeker wanneer deze veranderingen in de loop der tijd samen (lijken te) gaan met allerlei problemen en spanningen wordt het voor gemeentebesturen welhaast onvermijdelijk om daar 'iets aan te doen'. In deze paragraaf kijken we welke structurele oplossingen de verschillende gemeenten bedacht hebben om deze problemen het hoofd te bieden. We geven –voor zover mogelijk– een overzicht van het formele lokale minderhedenbeleid van de afgelopen tien jaar, gedistilleerd uit gemeentelijke beleidsdocumenten over dit onderwerp en/of opgetekend uit de mond van ambtenaren.

#### ROTTERDAM: EEN VEELKLEURIGE STAD BINNEN EEN ALGEMEEN BELEID

Beleid is er voor iedereen. Dit zou het motto kunnen zijn voor de allochtonennota 'De nieuwe Rotterdamers' die de Rotterdamse gemeenteraad in 1991 presenteert. Het doel is alle inwoners van Rotterdam, ongeacht hun etnische afkomst, op een gelijkwaardige manier te kunnen laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De insteek wordt algemeen beleid. Maar waarom dan een specifieke allochtonennota? De raad erkent dat in sommige gevallen het algemene beleid tekort kan schieten. Het allochtonenbeleid is daarom een aanvulling op het algemene beleid, een herdershond die de schaapskudde bijeen tracht te houden.

Met dit uitgangspunt in handen kiest Rotterdam voor facetbeleid: de verschillende onderdelen van politiek(-bestuurlijk) en ambtelijk Rotterdam moeten zelf in de gaten houden of het ontwikkelen en uitvoeren van specifieke maatregelen gewenst of noodzakelijk is. Om versnippering van beleid, verlies van controle op de beleidsontwikkeling en -uitvoering en onduidelijkheid over de prioriteitstelling van het beleid als geheel te voorkomen, dienen de diensten jaarlijks rapportages te maken waarin staat in hoeverre aan bepaalde kwaliteitseisen van het beleid is voldaan. Deze rapportages worden in eerste instantie politiek getoetst in de daarvoor in aanmerking komende raadscommissies. Daarna vindt er een toetsing van alle rapportages plaats door de Commissie voor Onderwijs, Culturele Minderheden en Emancipatie, die tevens de samenhang van het beleid in de gaten houdt.

De nadruk in het beleid komt te liggen op activiteiten die sociale activering, maatschappelijke integratie en participatie van doelgroepen stimuleert, waarbij de prioriteit gelegd wordt op de terreinen werk en onderwijs. Organisaties, hier te onderscheiden in algemene instellingen die zich richten op alle Rotterdamers en categoriale (migranten)organisaties die zich richten op één of enkele bevolkingsgroepen, kunnen subsidies van de gemeente ontvangen indien hun activiteiten binnen dit kader passen. De gemeente is niet van plan bij te dragen aan activiteiten die de eigen (etnische) identiteit centraal stellen (ISEO/COS, 1999).

---

<sup>22</sup> Zaanstad is in 1974 ontstaan door de samenvoeging van zeven gemeenten Assendelft, Krommenie, Wormerveer, Westzaan, Zaanwijk, Koog aan de Zaan en Zaan dam.

In april 1998 verschijnt de notitie 'Effectief allochtonenbeleid'. Deze notitie is oorspronkelijk bedoeld als herijking van het beleid zoals neergelegd in 'De nieuwe Rotterdammers'. Tijdens de verschillende raadscommissievergaderingen blijkt echter geen behoefte te bestaan om het Rotterdamse allochtonenbeleid radicaal om te gooien omdat het algemene beleid op onderdelen tot resultaten heeft geleid. De notitie 'Effectief Allochtonenbeleid' wordt dus geen herijking, maar heeft als boodschap dat het gevoerde beleid, als bijsturing van en aanvulling op het algemene beleid, in grote lijnen voortgezet kan worden.

In de loop van 1998, na de gemeenteraadsverkiezingen van dat jaar en na de vaststelling van de notitie 'Effectief Allochtonenbeleid', presenteert het nieuw aangetreden College van Burgemeester en Wethouders haar plannen met het allochtonenbeleid in het uitvoeringsprogramma 'Veelkleurige Stad'<sup>23</sup>. Dit programma is opgesteld vanuit de constatering dat 'Rotterdam divers is', dat diversiteit een gegeven is. Dit gegeven dient als basis voor de beleidsvisie van het gemeentebestuur. De stad moet bewust gemaakt worden van diversiteit en die diversiteit moet weerspiegeld worden in het beleid. Alle Rotterdamse burgers wordt opgeroepen mee te denken en mee te doen aan de ontwikkeling en uitvoering ervan. Etnische groepen worden zelfs uitgedaagd 'wat brutaler hun aanwezigheid te tonen, hun bijdrage te leveren en hun plek op te eisen in Rotterdam'. Blijkbaar worden deze groepen nog als te passief beschouwd.

Hoewel 'Veelkleurige Stad' in beginsel een breed toepassingsgebied heeft, worden er enkele (voorlopige) prioriteiten gesteld:

*Participatie algemene gesubsidieerde instellingen en initiatieven van allochtonen.*

Het deelprogramma volgt de dwingende maatregelen uit de notitie 'Effectief Allochtonenbeleid' en voegt eraan toe dat individuele allochtonen en zelforganisaties door middel van premies gestimuleerd worden hun inbreng in beleid te vergroten.

*Intercultureel Personeelsbeleid*

Er worden voorstellen gedaan om de instroom en doorstroom van allochtoon personeel op alle niveaus te bevorderen, om sleutelfiguren in de gemeentelijke organisaties bewuster te maken van diversiteit door middel van trainingsprogramma's en cursussen en om bij derden, zoals managers uit het bedrijfsleven en allochtone ondernemers draagvlak en betrokkenheid te creëren voor het diversiteitsbeleid.

*Cultuurbeleid*

Het cultuurbeleid moet breed van opzet zijn (meer dan alleen Kunst en Cultuur) en verdere interculturalisatie in de stad en respect voor culturele verscheidenheid stimuleren. Centraal staan initiatieven in het kader van het jaar 2001, wanneer Rotterdam culturele hoofdstad is.

*Ondernemerschap/werkgelegenheid*

Dit prioriteitspunt wordt niet verder uitgewerkt. Er wordt slechts vermeld dat het tot stand komt in samenwerking met het programma Werk en Economie.

Het college hecht veel belang aan het goed overbrengen van haar plannen getuige de aparte communicatieparagraaf in 'Veelkleurige Stad'. De communicatiedoelen zijn het creëren van draagvlak voor het programma 'Veelkleurige Stad' binnen de gehele Rotterdamse bevolking en het stimuleren van de Rotterdammers om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van dit programma.

Binnen het Rotterdamse facetbeleid neemt 'Veelkleurige Stad' een centrale plaats in omdat het 'raakvlakken met en invloed heeft op vrijwel alle overige collegeprogramma's'.

---

<sup>23</sup> Het collegeprogramma is uitgewerkt in tien zogenaamde uitvoeringsprogramma's waarin concrete doelen gesteld zijn.

Het ondersteunt deze programma's door criteria aan te reiken die kunnen helpen in de controle en uitvoering van het beleid.

De huidige inbedding van het minderhedenbeleid in de Rotterdamse gemeentelijke organisatie is als volgt: het 'allochtonenbeleid' en het programma 'Veelkleurige Stad', in Rotterdam aangemerkt als aandachtsgebieden, vallen onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Stadsvernieuwing, Volkshuisvesting, Coördinatie Grotestedenbeleid en Sociale Vernieuwing. Het allochtonenbeleid is binnen de politiek verder verankert in de raadscommissie Stedelijke Vernieuwing, Sociale Vernieuwing, Volkshuisvesting en Allochtonenbeleid (SVVHA). Voor de uitvoering van het programma 'Veelkleurige Stad' is er een programmastaf ingesteld. Naast de wethouder is ook een projectmanager verantwoordelijk. Eénmaal in de zes weken overleggen de verschillende bestuursdiensten met elkaar in het programmateam van 'Veelkleurige Stad'. In dit team zitten leidinggevendenden van gemeentelijke diensten en externen die gezamenlijk de voortgang van het programma bewaken. Binnen het ambtelijk apparaat is er verder een afdeling allochtonenbeleid. Tenslotte vestigen wij de aandacht op de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS Rotterdam). Deze vijftienkoppige commissie, waarin overigens ook autochtonen zitting hebben, adviseert het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd over de integratie en participatie van allochtonen. SAMS is in maart 1999 ingesteld voor de voorlopige duur van twee raadsperioden

#### AMSTERDAM: VAN DOELGROEPEN NAAR DIVERSITEIT

De gemeente Amsterdam presenteert in 1989 de *Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid*. In deze nota concludeert het Amsterdamse gemeentebestuur dat 'na een decennium van inspanningen zowel van de kant van de overheid als vanuit particulier initiatief de positie van etnische minderheidsgroepen niet lijkt te zijn verbeterd' en 'dat de effecten van het minderhedenbeleid, dat gestalte kreeg sinds het begin van de jaren zeventig (...) niet bemoedigend blijken.' Blijkbaar behoeft het Amsterdamse minderhedenbeleid veranderingen om meer succes te boeken. De Raamnota vormt een beleidskader voor het (toekomstige) minderhedenbeleid, en is in deze zin een opmaat voor deze veranderingen. Het gemeentebestuur heeft twee hoofddoelstellingen:

1. Het inlopen van de achterstandpositie van etnische minderheden door de toegankelijkheid op beleidsterreinen als arbeid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en welzijn te verbeteren en een evenredig gebruik van goederen en diensten te stimuleren.
2. Het bestrijden van achterstelling veroorzaakt door discriminatie en racisme. De basisprincipes van dit beleid zijn a) de gelijkheid van alle Amsterdammers en b) een beter functioneren van instellingen en instituties door middel van positieve actie.

De prioriteit van het minderhedenbeleid ligt op de beleidsterreinen arbeid en onderwijs. Het accent komt dus sterk te liggen op de eerste hoofddoelstelling, en dan nog een onderdeel daarvan. Hiermee is de weg geopend naar een achterstandsbeleid dat in algemene termen gegoten kan worden.

Volgens de Raamnota is het stimuleren van participatie een centraal middel om de gestelde doelen te bereiken. De gemeente doelt hier op het bieden van mogelijkheden aan burgers om hun wensen, behoeften en belangen kenbaar te maken en aldus actief deel te nemen aan het beleidsproces. De gemeente ziet vier inspraakniveaus voor migranten:

1. *De Adviesraden Minderheden*. Adviesraden zijn de hoogste inspraakvorm in de gemeente Amsterdam. De Adviesraden Minderheden adviseren gemeentebestuur en –raad gevraagd en ongevraagd over het Amsterdamse gemeentebeleid in het algemeen, en betreffende migrantenzaken in het bijzonder. De gemeente is verplicht om binnen een gegeven tijd te reageren op adviezen van de Raden.



2. *Migrantenorganisaties.* In de Raamnota worden migrantenorganisaties sleutelposities toegedicht in het beleid omdat zij voor de overheid moeilijk bereikbare groepen in contact kunnen brengen met overheidsprojecten en initiatieven op beleidsterreinen als arbeid en onderwijs. De organisaties dienen zich te concentreren op de beleidsuitvoering. Daarom, en mede vanwege budgettaire overwegingen, moeten zij meer samenwerken met de gesubsidieerde algemene instellingen. Alle, behalve nationalistisch getinte organisaties kunnen voor subsidie in aanmerking komen.
3. *De Steunfuncties Minderheden.* Dit zijn tweede-lijnsorganisaties die allochtonen en hun organisaties structureel ondersteunen, bijvoorbeeld bij het formuleren en promoten van hun belangen<sup>24</sup>.
4. *Participatie in buurtprojecten.* In de Raamnota spreekt de gemeenteraad de zorg uit dat allochtone inwoners van Amsterdam nog onvoldoende betrokken zijn bij de openbare ruimte. Leefbaarheidsprojecten moeten zorgen voor verbetering van deze situatie.

In 1999 laat de gemeente de nota 'De kracht van een diverse stad' het licht zien. Hierin worden de plannen en doelen ontvouwt aangaande het 'diversiteitsbeleid', dat een soort paraplu-beleid vormt voor het minderheden-, nieuwkomers, emancipatie- en homobeleid. Het traditionele minderhedenbeleid was nuttig om de problemen van minderheidsgroeperingen zichtbaar te maken en ze op de politieke agenda te krijgen. Tegelijkertijd had het minderhedenbeleid als negatief bijeffect dat individuele leden van (etnische) minderheidsgroepen gestigmatiseerd werden.

Het is voor het gemeentebestuur duidelijk geworden dat binnen etnische groepen diversiteit is ontstaan, uiteenlopend van de 'probleemgevallen' die nog alle steun van de overheid nodig hebben tot aan hen die het prima op eigen houtje redden. De gemeente concludeert hieruit dat het minderhedenbeleid gedefinieerd als doelgroepenbeleid een gepasseerd station is. Men dient zich in plaats daarvan te concentreren op problemen, en deze zijn vaak algemeen van aard. Op (etnisch) cultureel terrein is het diversiteitsbeleid gericht op respect voor elkaar en kunnen omgaan met verschillen in geslacht, etniciteit, religie, seksuele geaardheid, leeftijd en fysieke gesteldheid. De gemeente wil geenszins krampachtig pogingen ondernemen een soort homogene 'Amsterdamse'-cultuur te creëren. Integendeel, zij koestert de diversiteit binnen de gemeentegrenzen en ziet deze als een verrijking.

Het centrale doel van het diversiteitsbeleid is dat alle Amsterdammers zich thuis voelen in hun stad en dat iedereen de mogelijkheid krijgt om hieraan een bijdrage te leveren. Het Amsterdamse bestuur wil een stad waar iedereen gelijk kansen heeft (vooral op terreinen scholing, werk, huisvesting en zorg), elkaar respecteert, uitsluiting actief helpt te bestrijden en kan meedoen, meedenken en meebeslissen. Om dit te bereiken formuleert de gemeente de volgende beleidsdoelstellingen:

1. Het beleid dient beter afgestemd te worden op de diverse samenstelling van de Amsterdamse bevolking.
2. De personele samenstelling (op alle niveaus) en organisatiecultuur van gemeentelijke instellingen en bedrijven moeten een afspiegeling zijn van de diversiteit van de Amsterdamse bevolking.
3. De participatie van alle Amsterdammers dient gestimuleerd te worden en negatieve beeldvorming, vooroordelen en uitsluiting dienen actief te worden bestreden.
4. Er dient een brede coalitie in de Amsterdamse samenleving in beweging gezet te worden met als doel de Amsterdamse diversiteit positief te benutten.

In de nota worden een elftal concrete maatregelen genoemd om de participatie van de Amsterdamse burgers te bevorderen. Deze zijn gecentreerd rond politieke participatie, bestuurlijke participatie in adviesraden en gemeentelijke besturen en participatie in besluitvormingsprocessen.

<sup>24</sup> Bij het schrijven van de Raamnota nog gesubsidieerd door de gemeente, worden de steunfuncties tegenwoordig gesubsidieerd door de Provincie Noord-Holland. De steunfuncties in Amsterdam –ACB (Amsterdam Centrum Buitenlanders), FORSA AMSTERDAM (steunfunctie voor Antillianen en Arubanen) en SSA (steunfunctie voor Surinamers)– zijn sindsdien verenigd in de Federatie Steunfuncties Minderheden in de Regio Amsterdam.

Een overzicht van het minderhedenbeleid van de gemeente Amsterdam kan niet los worden gezien van de bestuurlijke ontwikkelingen die de stad in de jaren negentig heeft ondergaan. In 1990 worden namelijk de zogenaamde stadsdelen ingesteld, bestuurlijke sub-eenheden met ieder een eigen gekozen stadsdeelraad, dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat. Een groot deel van het Amsterdamse minderhedenbeleid wordt naar deze stadsdeelraden overgeheveld, waaronder het subsidiebeleid en de verantwoordelijkheid voor migrantenorganisaties. De gemeente (de Centrale Stad) dicht zichzelf nog wel een soort regiefunctie toe, maar de stadsdeelraden stellen zich vrij autonoom op. Momenteel spant de Centrale Stad zich meer in om deze regiefunctie actiever op te pakken. Zo heeft de Centrale Stad november '99 in samenwerking met de stadsdelen een conferentie georganiseerd rond het beleid ten aanzien van allochtone inwoners, dit om draagvlak voor het diversiteitsbeleid te creëren.

Nu we in vogelvlucht gezien hebben hoe het beleid zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft, gaan we kijken hoe het diversiteitsbeleid is ingebed in de Amsterdamse lokale politiek en het ambtelijk apparaat. Het diversiteitsbeleid is een aparte portefeuille binnen het Amsterdamse gemeentebestuur die direct is ondergebracht bij een van de wethouders. Het valt dus niet onder een van de andere beleidsterreinen. Verder is er een Commissie van Advies (CvA) waarin het diversiteitsbeleid ter sprake komt<sup>25</sup>.

Binnen het ambtelijk apparaat is er een unit diversiteitsbeleid die valt onder de dienst Maatschappelijke, Economisch en Culturele Ontwikkelingen (MEC). Deze unit regisseert de uitvoering van het diversiteitsbeleid zoals vastgelegd in het program-akkoord en controleert of de verschillende gemeentelijke diensten hun bijdrage leveren aan deze uitvoering. Een van de medewerkers van de unit is overigens secretaris van de CvA voor Onderwijs, Diversiteitsbeleid, Jeugdzaken, Grote Stedenbeleid en Bestuurlijk Stelsel.

#### **EINDHOVEN: MINDERHEDEN ONDER DE GROTE STEDENPARAPLU<sup>26</sup>**

Na een reeks debatten over het minderhedenbeleid in Eindhoven gaat in februari 1998 het Overleg Allochtonen en Autochtonen (OVAA) officieel van start van. Het OVAA bestaat uit veertien leden en een onafhankelijke voorzitter. Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen, vluchtelingen en Chinezen vertegenwoordigen de allochtone groepen. Door het verlenen van haar akkoord wil het gemeentebestuur met het OVAA onder meer de deelname van allochtonen in bewonersorganisaties en besturen en aan wijkactiviteiten bevorderen en stimuleren en de allochtone inbreng verhogen in de vijf themagroepen van het Grote Stedenbeleid (Werk en Economie, Jeugd en Veiligheid, Zorg en Opvang, Onderwijs en Leefbaarheid, Integrale Veiligheid en Wijkeconomie). Het OVAA heeft geen formeel-juridische status.

Het OVAA is de meest in het oog springende aanwijzing dat er aandacht is voor de allochtone Eindhovenaren, want de gemeente benadert allochtonen vooral vanuit een algemeen gerichte beleidsvisie: zij maken volwaardig deel uit van de Eindhovense bevolking en moeten ook als zodanig behandeld worden. Een uitgebreid specifiek minderhedenbeleid past hier niet in. Deze benadering komt op verschillende terreinen tot uiting. Zo zijn er de programma's interculturalisatie en multiculturalisatie (vallend onder de dienst Maatschappelijke en Culturele Zaken), die zich niet alleen op minderheden maar op de gehele Eindhovense samenleving richten. Men tracht de aandacht voor het allochtone bevolkingsdeel te integreren binnen de Eindhovense versie van het Grote Stedenbeleid, Eindhoven Impuls genaamd. De

<sup>25</sup> CvA's zijn raadscommissies waar men voorstellen bespreekt die eventueel later in de gemeenteraad behandeld worden. De verantwoordelijke wethouder en raadsleden uit de verschillende politieke partijen participeren in de respectievelijke CvA's en er kunnen ook andere deelnemers zijn, zoals ambtenaren die informatie komen geven over beleidsonderwerpen. Ook burgers mogen het woord voeren.

<sup>26</sup> Omdat Eindhoven haar minderhedenbeleid tot nu toe nooit vastgelegd in een nota minderheden- of allochtonenbeleid (daaraan wordt momenteel overigens wel gewerkt) zal het verhaal over de bestuurlijk-politieke en ambtelijk aandacht voor het allochtone deel van de bevolking sterk gericht zijn op de meest recente situatie.

coördinator minderhedenbeleid, die onder de afdeling Welzijn ressorteert, en de projectmanager Grote Stedenbeleid zijn momenteel in gesprek met de migrantenorganisaties om hier een visie over te ontwikkelen.

Geheel in de geest van het Grote Stedenbeleid krijgt Eindhoven in de loop van het jaar zeven stadsdeelkantoren die naast een loket- ook een platformfunctie hebben waar wordt overlegd met allerlei wijkorganisaties om de beleidsinspraak ter plekke te stimuleren. Het streven is om in deze wijkorganisaties zowel autochtone als allochtone bewoners zitting te laten nemen. Verder wordt aandacht besteed aan de participatie in enkele zogenaamde Impulswijken. De werkgroepen die hiervoor zijn opgezet kennen een gemengde allochtone/autochtone samenstelling.

Een ander voorbeeld van de algemene benadering is het subsidiebeleid. Er is geen apart subsidiepotje voor migrantenorganisaties. De dienst Maatschappelijke en Culturele Zaken, verantwoordelijk voor het uitvoeren van het subsidiebeleid, subsidieert migrantenorganisaties, net als andere organisaties, voor recreatieve, educatieve activiteiten en voor belangenbehartiging. De gemeente subsidieert geen religieuze activiteiten. Verder probeert de gemeente via subsidiëring van projecten de samenwerking tussen algemene gesubsidieerde instellingen en migrantenorganisaties te stimuleren. Volgens zegslieden binnen het ambtelijk apparaat verloopt deze samenwerking niet ideaal en is te weinig gestructureerd. De periode van tegen elkaar af zetten, onder andere veroorzaakt door een gebrekkige onderlinge communicatie, lijkt echter langzamerhand om te slaan in een wat constructievere houding van beide kanten.

Een laatste voorbeeld van de algemene benadering in Eindhoven is de organisatie van het bestuur. Zo is 'allochtonen-' of 'minderhedenbeleid' in geen van de wethouderportefeuilles terug te vinden als apart onderdeel. Het enige wat daar naar verwijst is het anti-discriminatiebeleid waarover de burgemeester gaat. Ook binnen de raadscommissies is er geen structurele aandacht voor een specifiek beleid.

Deze sterke nadruk op algemeen beleid betekent echter niet dat er totaal geen speciale aandacht is voor de allochtone burgers. Binnen Eindhoven Impuls zijn tien van de honderd projecten gericht op allochtonen. Deze bevinden zich in de sfeer van arbeidsactivering, opvoedingsondersteuning, zorg, onderwijs en media. Ook loopt er een project om het functioneren en daarmee de participatie van migrantenorganisaties te verbeteren. Enige aandacht voor allochtonen is ook verankerd binnen het ambtelijk apparaat. De dienst Maatschappelijke en Culturele zaken beschikt over een coördinator minderhedenbeleid die zich onder meer bezighoudt met (startende) zelforganisaties, een medewerker van de afdeling Communicatie heeft 'allochtonen' als takenpakket. Verder zijn er twee medewerkers die het team multiculturalisatie en interculturalisering vormen, maar deze thema's zijn, zoals we reeds eerder zagen, niet als 'migrantenspecifiek' maar als 'bevolking algemeen' gedefinieerd.

#### **ZAANSTAD: HERNIEUWDE AANDACHT VOOR HET ALLOCHTONE BEVOLKINGSDEEL**

Tot 1994 voert Zaanstad een minderhedenbeleid op de gebieden economische positie, onderwijs en gezondheidszorg. In 1994, een verkiezingsjaar voor de gemeenteraad, wordt het categoriale beleid echter afgeschaft vanwege bezuinigingen en omdat men meegaat in de landelijke trend tot het voeren van een algemeen achterstandsbeleid voor doelgroepen. Officieel blijft de aandacht voor minderheden bestaan in de vorm van facetbeleid. De verschillende afdelingen moeten op het eigen beleidsterrein in de gaten houden of allochtonen een achterstand hebben en zijn zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid om deze achterstand in te lopen. Het overleg met migranten(organisaties) wordt geïnstitutionaliseerd in de Beleidsadviesgroep Allochtonen. In praktijk blijkt er van

facetbeleid echter nauwelijks iets terecht te komen. Een illustratie hiervan is het subsidiebeleid. Dit is erg statisch en gesloten en subsidies gaan vooral naar de voor de gemeente bekende clubs. Er is nauwelijks oog voor migrantenorganisaties, die als relatieve nieuwkomers in subsidieland vrijwel geen voet aan de grond krijgen (Zaanstad, *Spelregels voor subsidiëring*, 1999). De huidige aandachtswethouder minderheden concludeert over deze periode: 'een echt minderhedenbeleid was hier slapend'.

Met de komst van de nieuwe PvdA-burgemeester in 1997 wordt het beleid ten aanzien van allochtonen weer nieuw leven ingeblazen. Het subsidiebeleid voor Welzijn wordt opengebrouwen, waardoor ook nieuwe organisaties, waaronder veel migrantenorganisaties, een eerlijke kans krijgen om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit beleid, geformuleerd in de Algemene Subsidieverordering Welzijn van 1998, bestaat in grote lijnen uit twee soorten subsidies. In de eerste plaats is er de erkenningsbijdrage voor organisaties die 'een belangrijke bedrage levert aan sociale infrastructuur in de gemeente' (Zaanstad, *Spelregels voor subsidiëring*, 1999 p.4). Deze erkenningsbijdrage kunnen organisaties aanwenden voor bijvoorbeeld organisatiekosten. Ten tweede is er de erkenningsbijdrage voor activiteiten. Organisaties kunnen hiervoor in aanmerking komen indien zij activiteiten organiseren die passen binnen de beleidsthema's participatie en integratie op buurt- en wijkniveau, sportstimulering, cultuurparticipatie en achterstandsbestrijding.

Naast een herziening van het subsidiebeleid krijgt ook het positieve actiebeleid, dat in de vorige raadsperiode nog onbespreekbaar was, een nieuwe impuls. Binnen het College en in de top van het ambtelijk apparaat wordt diversiteit van het personeelsbestand als een verrijking gezien. Bovendien laat het daadwerkelijk uitvoeren van positieve actie zien dat de gemeente serieus is in haar bedoelingen, wat weer bijdraagt aan een positieve uitstraling. Er worden verschillende maatregelen genomen voor een kleurrijke club ambtenaren.

We vermelden als laatste voorbeeld van het gerevitaliseerde beleid dat er weer contact is ontstaan tussen de gemeente en de etnische organisaties. De gemeente poogt dit contact meer te structureren en minder vrijblijvend te maken door de invoering van het Regenboogoverleg, een bijeenkomst van vertegenwoordigers van organisaties, het ambtelijke apparaat en de politiek. Het doel is om van elkaar op de hoogte te blijven: welke activiteiten ontplooit men, wat zijn de wensen, behoeften en plannen van een ieder? Voor de gemeente kan dit overleg bijdragen aan een (verdere) ontwikkeling of bijsturing van beleid. Het is de bedoeling om twee maal per jaar bij elkaar te komen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft één bijeenkomst al plaatsgevonden.

Momenteel heeft Zaanstad geen wethouder minderhedenbeleid. Wel is het zo dat migrantenzaken een aandachtsgebied is dat onder de verantwoordelijkheid valt van de wethouder Welzijn, Cultuur en Mediabeleid. Deze wethouder is overigens geen wijkwethouder voor één van de drie Zaanse wijken waar veel allochtonen wonen<sup>27</sup>. Verder voelt de burgemeester zich sterk betrokken bij het minderhedenbeleid zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.

---

<sup>27</sup> Zaanstad is verdeeld in verschillende wijken. Iedere wethouder fungeert voor een aantal van deze wijken als wijkwethouder wat inhoudt dat hij of zij in deze wijken het College van B&W vertegenwoordigd.

#### 4.4 Bestuurders aan het woord

Net als al het andere lokale beleid kunnen we het gemeentelijke minderhedenbeleid beschouwen als de uitkomst van het lokale politieke debat. De gemeenteraad stelt het uiteindelijk vast en de ambtenaren geven er verdere uitvoering aan. Vanaf het moment van vaststelling wekt beleid, al dan niet geëxpliciteerd in een nota, wellicht de indruk dat het er plotseling is, waarmee het net zo'n anonieme grootheid wordt als 'de overheid' of 'Den Haag'. Niets is natuurlijk minder waar. Het zijn personen, politieke partijen, belangenorganisaties en andere actoren die onderwerpen op de agenda zetten waarvoor later eventueel beleid wordt uitgewerkt. Het voert te ver om in dit rapport een uitvoerige verhandeling te geven over de totstandkoming van het lokale minderhedenbeleid in onze vier steden. Maar enige aandacht hiervoor is wel op zijn plaats, al was het maar om het beleid enigszins (politiek) te duiden. En hoe kan dit beter door degenen aan het woord te laten die politiek verantwoordelijk zijn voor minderhedenzaken in hun gemeenten, namelijk de bestuurders? In het navolgende luisteren we daarom naar wat zij te zeggen hebben over het beleid ten aanzien van de allochtone gemeenschappen in hun stad. Hoe benoemen zij dit beleid? Wat zijn voor hen de belangrijkste uitgangspunten? Hoe zien zij hun aandeel in de ambtelijke inbedding van het beleid? En welke rol zien zij weggelegd voor etnische organisaties?

Bijna alle bestuurders die wij wilden spreken hebben hun medewerking verleend. De verantwoordelijke wethouders in Eindhoven (van de PvdA), Rotterdam (van GroenLinks) en Zaanstad (van de VVD) gaven allen een kijkje in de keuken. Ook spraken wij met de burgemeester van Zaanstad, die zichzelf 'de informele wethouder migrantenzaken' noemt. Alleen in Amsterdam kregen wij nul op het rekest. De wethouder Diversiteitsbeleid verwees ons naar zijn ambtenaren indien wij meer over het beleid wilden weten. Omdat de informatie afkomstig uit het ambtelijk apparaat al verwerkt is in de overige paragrafen van dit hoofdstuk zal Amsterdam in deze paragraaf niet vertegenwoordigd zijn.

#### HOE WORDT HET HUIDIGE BELEID BENOEMD?

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat gemeenten enigszins zijn teruggekomen op het in de jaren negentig nogal populaire algemene achterstandsbeleid. Ook de bestuurders zijn het er over eens dat de overgang van een categoriaal beleid naar een algemeen achterstandsbeleid nogal rigoureuus is geweest. De winst van het achterstandsbeleid was dat de aandacht werd verlegd van personen naar problemen, het nadeel is echter geweest dat de specifieke problematiek die voor etnische minderheden geldt nogal eens ondergesneeuwd is geraakt ('minderheden worden vaak vergeten', aldus de Zaanse burgemeester). De hernieuwde aandacht voor de etnische gemeenschappen is volgens de bestuurders dan ook een correctie op het algemene achterstandsbeleid.

De vraag is nu of en hoe deze correctie te benoemen is. Voor sommigen is dit wellicht een wat onbenullige kwestie, maar een structurele aanpak van problemen –en wat anders dan dat wordt gepoogd in beleid?– lijkt baat te hebben bij een terminologie die deze aanpak een zweem van nieuw elan meegeeft. Begrippen als 'Sociale Vernieuwing' en 'Grote Stedenbeleid' zijn wat dit betreft goede voorbeelden. Zij hebben hun functie als boegbeelden van een nieuwe beleidsvisie en aanjagers voor een vernieuwde aanpak van grootstedelijke problemen bewezen.

Eigenlijk weten de bestuurders niet zo goed welk stempel ze op het huidige minderhedenbeleid moeten drukken. Eindhoven heeft het wat dit betreft relatief makkelijk, daar voert men beleid met een sterk algemeen karakter. De wethouder spreekt over het

`alloctonenvraagstuk'. Het woord beleid wordt achterwege gelaten. In Amsterdam en Rotterdam wordt het minderhedenbeleid in verband gebracht met de term 'diversiteit', maar zoals we in Amsterdam zagen, is dit eigenlijk een verzamelnaam voor diverse soorten beleid. De bestuurder in Rotterdam heeft de correctie van het algemene achterstandsbeleid maar 'specifieke arrangementen' gedoopt. Net als zijn Eindhovense collega noemt hij het woord beleid niet. De terminologie van de Rotterdamse wethouder is een indicatie dat specifieke aandacht voor etnische minderheden belangrijk is, maar dat het een beetje van de situatie afhangt of er ook specifieke aandacht nodig is. Het Rotterdamse facetbeleid klinkt in deze woorden door. Ook bij de bestuurders in Zaanstad ontbreekt het vocabulaire instrumentarium om het huidige beleid ten aanzien van het allochtone bevolkingsdeel te duiden. Illustratief is wat dit betreft de woordkeuze van de burgemeester als hij het heeft over de subsidiëring van etnische organisaties:

*Er is een basissubsidie en daarnaast worden losse activiteiten ad hoc gesubsidieerd. Ik noem dat maar de afdeling 'arbitraire beslissingen'.*

#### **WAT VINDEN BESTUURDERS BELANGRIJK?**

Het huidige beleid blijkt moeilijk in woorden te vangen, toch hebben de bestuurders wel hun stokpaardjes. Het zal geen verwondering wekken dat de PvdA-bestuurders die wij spraken vooral benadrukten dat het beleid gericht moet zijn op gelijke kansen op onderwijs en werk. Maar hoe krijgen dergelijk algemeen geformuleerde beleidsdoelstellingen nu vorm waar het etnische minderheden betreft?

Voor de PvdA-burgemeester van Zaanstad is 'ontmoeting' het sleutelwoord. De paradox 'Alle Turken zorgen voor problemen, behalve mijn Turkse buurman' is volgens de burgemeester op te lossen door veel burens te maken, door plaatsen en gelegenheden te creëren waar mensen van verschillende etnische afkomst met elkaar in contact kunnen komen. Door mensen te ontmoeten toon je interesse en betrokkenheid. Vandaar dat de Nederlandse herdenking van de aardbeving in Turkije in de Zaanse moskee is gehouden (de burgemeester spreekt over 'onze' moskee). Vandaar dat een stedenband is aangegaan met een gemeente in Turkije zodat autochtone burgers uit Zaanstad samen met de burgemeester hierheen kunnen reizen om een beter inzicht te krijgen in de wereld waar de Zaanse Turken hun wortels hebben. Vandaar ook dat de burgemeester het zich persoonlijk aantrekt als er te weinig etnische minderheden op de nieuwjaarsreceptie komen. De opzet van de burgemeester lijkt vruchten af te werpen.

De aandachtswethouder voor migrantenzaken meldt dat zowel het College als de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat flink vertegenwoordigd waren bij de laatste Ramadan-viering. Deze VVD-wethouder van Welzijn, Cultuur en Mediabeleid vindt ook dat ontmoeting van belang is, maar gaat nog een stapje verder door de nadruk te leggen op 'participatie'. Tot nu toe waren de contacten tussen de gemeente en de allochtone gemeenschappen éénrichtingsverkeer. De wethouder zou graag zien dat deze gemeenschappen zich actiever opstellen zodat duidelijk wordt wat de wensen en behoeften zijn. Zo wil de wethouder graag weten hoe binnen de gemeenschappen aangekeken wordt tegen de ouderenzorg. Tegelijkertijd is zij er zich van bewust dat je participatie niet kunt forceren ('niet iedereen wil actief zijn, ook niet bij de autochtonen'). Deze liberale opvatting is ook terug te vinden in haar visie op de samenleving: er worden gezamenlijke doelen nagestreefd, bijvoorbeeld als het gaat om onderwijs, maar deze moeten bereikt worden zonder het verlies van de eigen culturele achtergrond.

Eenzelfde visie herkennen we ook in de woorden van de Rotterdamse Groenlinks-wethouder, die verantwoordelijk is voor het aandachtsgebied 'alloctonenbeleid'. Een

belangrijk uitgangspunt voor hem is 'erkenning', waarmee hij doelt op erkenning van de culturele eigenheid van groepen. Het grote voordeel is dat met deze erkenning de deur wordt opengezet voor tal van initiatieven vanuit en oog is voor ontwikkelingen binnen deze groepen. De diversiteit binnen allochtone gemeenschappen wordt zichtbaar gemaakt waardoor niet alleen negatieve zaken benadrukt worden, maar ook positieve veranderingen onder de aandacht komen. Erkenning hoort volgens de wethouder bij het GroenLinks gedachtengoed en hij vindt dat GroenLinks hiermee –samen met het CDA die deze opvatting deelt– een positieve houding inneemt ten opzichte van de multiculturele samenleving. De wethouder hierover:

*Anders dan Groenlinks heeft de PvdA geen politieke conceptualisering waarmee ze culturele verschillen kunnen erkennen. Ze beginnen altijd met algemene, veelal sociaal-economische kaders. Op een deelgemeentekantoor was er een conflict over een gebedsruimte. De PvdA-fractie had verdeeld gestemd: autochtone raadsleden tegen, allochtone raadsleden voor. Op zo 'n moment schrikt de partij. Zij willen geen Bijlmertoestanden.*

De Eindhovense PvdA-wethouder treedt de allochtone gemeenschappen in zijn gemeente niet tegemoet vanuit een specifiek concept. Een aantal problemen van etnische minderheden ziet hij vooral als veroorzaakt door algemene factoren die te maken hebben met inkomen en opleiding, kortom klasse-verschillen. De wethouder opereert dus voornamelijk vanuit een algemene invalshoek en twijfelt of specifieke aandacht nodig is. Er is weliswaar een overleg met vertegenwoordigers uit etnische groepen in het leven geroepen, maar daarover zegt de wethouder:

*Ik zie dit overleg als een tijdelijk iets. Ik weet niet hoe lang we moeten doorgaan met alle allochtonen op één hoop te gooien en te denken dat ze iets gemeenschappelijks hebben omdat ze allochtoon zijn.*

#### **WELK AANDEEL HEBBEN DE BESTUURDERS GEHAD IN DE ORGANISATORISCHE VORMGEVING VAN HET BELEID?**

De meeste bestuurders zijn van mening dat het allochtone deel van de bevolking in meer of mindere mate specifieke aandacht behoeft of op een specifieke manier benaderd moet worden. De volgende vraag die wij stellen is hoe deze bestuurders dit organisatorisch vertaald hebben. Welke mogelijkheden hebben zij gecreëerd om etnische minderheden te laten meedoen en hebben zij in hun eigen ogen enige hand gehad in de ambtelijke inrichting van het beleid?

In Zaanstad is het de burgemeester geweest die een grote rol heeft gespeeld in het opnieuw aanhalen van de banden met de etnische minderheden in zijn stad. Door veel eigen initiatief heeft hij volgens eigen zeggen de verhouding tussen allochtonen en de gemeente sterk kunnen verbeteren. De al eerder genoemde stedenband met een Turkse gemeente is door hem in het leven geroepen, hij heeft prijzen ingesteld voor de meest waardevolle bijdragen aan de multiculturele samenleving. Ook is hij een sterke voorstander van een ambtelijk apparaat dat qua etnische samenstelling een afspiegeling vormt van de Zaanse bevolking. Al was het alleen al om als voorbeeld te dienen voor het Zaanse bedrijfsleven dat hij door middel van besloten bijeenkomsten warm probeert te maken om meer allochtoon personeel in dienst te nemen. De burgemeester heeft zelf de doelstellingen geformuleerd voor het positieve actiebeleid van Zaanstad. Verder is hij de drijvende kracht geweest achter het Regenboogoverleg en –volgens zijn ambtenaren– de herziening van het subsidiebeleid

waardoor de kansen op subsidiëring voor nieuwe organisaties, waaronder veel etnische organisaties, aanzienlijk zijn toegenomen.

Ook de Rotterdamse wethouder heeft zijn bijdrage geleverd aan het lokale minderhedenbeleid. Als partijman heeft hij er mede voor gezorgd dat de minderhedenparagraaf uit het GroenLinksprogramma als blauwdruk heeft gediend voor het college-programma 'De Veelkleurige Stad'. Als bestuurder heeft hij veel tijd gestoken in het op de agenda zetten van het etnische ondernemerschap. Ook heeft hij gezorgd voor een bredere inbedding van het minderhedenbeleid in het ambtelijk apparaat. Bij zijn aantreden was er nog maar één ambtenaar die zich hiermee bezighield. Inmiddels heeft de wethouder deze afdeling weer wat groter gemaakt en is er een programmastaf gekomen voor 'De Veelkleurige Stad', die in combinatie met de Sociale Vernieuwingsstaf is ondergebracht bij de bestuursdienst. Op deze manier hoopt hij het overleg tussen de verschillende stafdiensten te stimuleren dat volgens hem nogal in de versukkeling was geraakt. Tenslotte spant hij zich in voor een etnische afspiegeling binnen zoveel mogelijk lagen in Rotterdam. Zo wil hij plekken die vrijkomen bij de benoeming voor managers van sociale projecten reserveren voor etnische minderheden ('Want autochtonen missen de migratie-ervaring') en accepteert hij soms 'witte' bestuursbenoemingen bij gesubsidieerde instellingen niet. Ook heeft hij zo zijn gedachten over de groep mensen die het voor het zeggen hebben in Rotterdam:

*'Rotterdam is nog altijd een stad met een witte elite. Daar moeten we doorheen, dat zeg ik ook in het openbaar.'*

In vergelijking met zijn Rotterdamse en Zaanse collega-bestuurders noemt de wethouder uit Eindhoven weinig wapenfeiten. Binnen het ambtelijk apparaat houden ambtenaren zich bezig met programma's interculturalisatie en multiculturalisatie –die overigens ook op autochtonen gericht zijn– en is er een overleg met zowel Eindhovense autochtonen als allochtonen (dat de wethouder, zoals we zagen, als een tijdelijke oplossing ziet). Uit ons gesprek met de wethouder is echter niet duidelijk geworden wat zijn bijdrage is geweest aan deze initiatieven. Wel is hij van plan de komende tijd meer aandacht te besteden aan de politieke participatie van etnische minderheden en wil hij laten onderzoeken of en op welke manier zij willen participeren.

#### **WELKE ROL ZIEN BESTUURDERS VOOR ETNISCHE ORGANISATIES?**

We hebben gezien welk aandeel bestuurders zichzelf toedichten in de organisatorische vormgeving van het beleid. We hebben hiermee al enigszins inzicht gekregen in de participatiemogelijkheden voor de allochtone inwoners van hun stad. Maar hoe denken de bestuurders nu zelf over de participatie van etnische minderheden, en wat zijn hun ervaringen op dit terrein? Ter illustratie kijken we naar de houding van bestuurders ten opzichte van etnische organisaties omdat deze organisaties –met het nodige voorbehoud– gezien worden als aanspreekpunten binnen allochtone gemeenschappen.



De burgemeester van Zaanstad ziet voor etnische organisaties voornamelijk een maatschappelijke functie weggelegd. Zij kunnen behulpzaam zijn bij het inlopen van achterstanden op terreinen als onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting. De persoonlijke contacten met organisaties, die over van alles en nog wat kunnen gaan en informeel zijn, ervaart hij als zeer nuttig. De organisaties staan integratie volgens hem vrijwel nooit in de weg. Ook de Zaanse wethouder ervaart de contacten met de organisaties als zeer nuttig en evenals bij de burgemeester zijn deze contacten informeel en gaan zij over allerlei onderwerpen. De wethouder is echter van mening dat organisaties wel eens integratie in de weg kunnen staan. En als dat gebeurt druist dit in tegen haar opvatting over de rol die organisaties zouden moeten vervullen voor hun achterban, namelijk die van intermediair.

Eerder zagen we dat de Rotterdamse wethouder voorstander is van erkenning van de culturele eigenheid van groepen. Dit vinden we ook terug in zijn visie over de rol die hij etnische organisaties toedicht. Zij hebben een belangrijke sociaal-culturele functie als trefpunt voor mensen om elkaar te ontmoeten en de eigen cultuur te beleven. Toch ervaart de wethouder soms dat etnische organisaties integratie in de weg kunnen staan. Hij ziet dan ook liever dat etnische minderheden zich organiseren en mobiliseren over de etnische grenzen heen. Organisaties hebben volgens hem ook een intermediaire functie tussen overheid en etnische groepen. De contacten met de organisaties beschouwt hij als nuttig, maar ze zouden wel wat meer kunnen plaatsvinden ('het netwerk van allochtone organisaties moet gereactiveerd worden'). Overigens is de wethouder van mening dat de etnische organisaties de contacten met hem als nuttiger beschouwen dan andersom.

Volgens de wethouder uit Eindhoven kunnen etnische organisaties verschillende functies hebben al naar gelang de situatie. Het is voor hem echter niet altijd duidelijk op welk moment zij welke rol vervullen, maar is de gemeente op haar beurt ook niet altijd even duidelijk in welke rol zij etnische organisaties benadert. De wethouder ziet dit echter niet als een specifiek probleem bij etnische organisaties: ook in contacten met andere organisaties komt dit voor. De contacten met de etnische organisaties ervaart hij als nuttig en ook hier: datzelfde vindt hij van de andere organisaties. In zijn opvatting staan etnische organisaties integratie vrijwel nooit in de weg. Voorwaarde is dat groepen de ruimte krijgen om te emanciperen en om zelfvertrouwen op te bouwen, en niet tot assimilatie gedwongen worden.

#### **4.5 Participatie van etnische minderheden in politiek en beleid**

Na dit overzicht van het gemeentelijk beleid ten aanzien van etnische minderheden in de diverse steden en een weergave van de visie van bestuurders ten aanzien van participatie vragen wij ons af in welke mate etnische minderheden de gelegenheid is of wordt geboden deel te nemen aan de vorming en uitvoering van beleid. Vinden de contacten tussen gemeente en allochtone gemeenschappen plaats via koepels, organisaties of individuen? Is er sprake van een geformaliseerd overleg of ziet men elkaar meer in informele zin? Zijn de contacten structureel of incidenteel? En op welke momenten worden etnische minderheden betrokken bij het beleid? Met deze vragen in de hand schetsen wij in het navolgende een beeld van de participatie van etnische minderheden in de lokale politiek en het beleid. We maken daarbij een onderscheid tussen 'interne' participatie, dat wil zeggen deelname van etnische minderheden binnen de lokale politiek en de ambtelijke organisatie, en 'externe' participatie, de deelname buiten het gemeentelijk apparaat en de ambtelijke organisatie.

##### **INTERNE PARTICIPATIE**

###### *Deelname aan de politiek*

Beleid kan worden opgevat als de uitkomst van politieke besluitvorming. En op gemeentelijk niveau is de gemeenteraad hét orgaan om beleid te maken en te beïnvloeden. In een overzicht van beleidsparticipatie van etnische minderheden mag daarom een 'etnische' doorlichting van de gemeenteraden niet ontbreken. We kijken daarbij vooral of de diverse gemeenteraden qua etnische samenstelling een afspiegeling vormen van de lokale bevolking. Voor inspanningen van politieke partijen om meer allochtone politici binnen de gelederen te krijgen verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

**Tabel 4.2 De zetelverdeling in vier gemeenteraden na de raadsverkiezingen van 1998**

Politieke partij	Rotterdam		Amsterdam		Eindhoven		Zaanstad	
	zetelaantal	aantal allochtone raadsleden	Zetelaantal	aantal allochtone raadsleden	Zetelaantal	aantal allochtone raadsleden	zetelaantal	aantal allochtone raadsleden
PvdA	*15	4	*15	5	*9	1	*10	1
VVD	*9	-	*9	1	*7	-	*8	-
CDA	6	1	3	2	*8	-	*5	-
Groen	*4	2	*7	2	4	-	*6	1
Links								
SP	4	-	3	-	4	-	-	-
D66	3	1	*4	1	3	-	2	1
Overigen #	4	-	4	-	4	-	8	1
<b>Totaal</b>	<b>45</b>	<b>8</b>	<b>45</b>	<b>11</b>	<b>39</b>	<b>1</b>	<b>39</b>	<b>4</b>

\*= Collegepartij

# De overige partijen zijn veelal lokale partijen

In tabel 4.2 zien we dat Rotterdam en Amsterdam een groter aantal etnische minderheden in de gemeenteraad hebben dan Eindhoven en Zaanstad. Dit is ook wel te verwachten gezien het verschil in bevolkingssamenstelling tussen deze twee paar steden en de grootte van de gemeenteraden. Absolute aantallen op zich zeggen dus niet zo veel over de vertegenwoordiging van etnische minderheden in de lokale politiek. Een betere manier om steden te vergelijken is te kijken in hoeverre de samenstelling van de gemeenteraad een afspiegeling vormt van bevolking. Het hangt er dan echter wel vanaf wat we onder afspiegeling verstaan.

Er is een onderscheid te maken tussen afspiegeling in engere zin, waarbij we ons beperken tot een aantal etnische bevolkingsgroepen, en afspiegeling in ruimere zin, waarbij alle allochtonen uit niet-Westerse landen in de berekening betrokken worden (zie paragraaf 4.2 om te zien welke groepen hieronder vallen). Dit onderscheid is relevant als we ons realiseren dat –op twee na– alle allochtone raadsleden van Surinaamse, Marokkaanse of Turkse afkomst zijn. Amsterdam heeft een raadslid van Ghanese afkomst, Rotterdam een raadslid van Antilliaanse afkomst.

Als we ons bij afspiegeling in engere zin beperken tot de Surinaamse, Marokkaanse en Turkse groepen, dan is in Amsterdam en Zaanstad inmiddels een meer dan volledige afspiegeling bereikt. In Amsterdam behoort 21,6% tot één van de drie genoemde bevolkingsgroepen, terwijl 22,2% van de gemeenteraadsleden tot deze groepen gerekend kan worden. In Zaanstad zijn deze percentages 9,6% en 10,2%. Rotterdam blijft wat achter: 19,8% van de bevolking is van Surinaamse, Marokkaanse of Turkse afkomst, hetzelfde geldt voor 15,5% van de gemeenteraad. Bij deze cijfers steekt de Eindhovense situatie schril af: één op de dertien inwoners is van Turkse, Marokkaanse of Surinaamse afkomst, terwijl slechts één van de negenendertig raadsleden tot dit trio bevolkingsgroepen gerekend kan worden.

Vergeleken bij afspiegeling in engere zin is de afspiegeling in ruimere zin een stuk minder. Wanneer we bij de berekening uitgaan van volledige politieke afspiegeling van alle allochtonen uit niet-Westerse landen tezamen, dan heeft Rotterdam vijf allochtone raadsleden te weinig, Eindhoven drie à vier, Amsterdam twee à drie en Zaanstad één.<sup>28</sup>

Uit deze cijfers trekken we de conclusie dat degenen die volledige afspiegeling gelijkschakelen aan evenredige vertegenwoordiging van de grootste 'traditionele' etnische minderheidsgroepen, zeer tevreden kunnen zijn. In bijna alle door ons onderzochte steden hebben deze groepen hun ondervertegenwoordiging in de gemeenteraad ingelopen, in sommige gevallen zelfs meer dan dat. Andere allochtone groepen zijn echter nauwelijks tot niet vertegenwoordigd in de gemeenteraden van onze steden.

In vergelijking met de raadsperiode 1994-1998 is in vrijwel alle onderzochte steden het aantal etnische minderheden in de huidige gemeenteraden is toegenomen. Rotterdam had in de vorige raadsperiode nog twee leden van etnische minderheidsgroepen in de raad, het huidige aantal is acht. In Amsterdam kwamen na de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 acht allochtonen in de raad. Momenteel is dit aantal gegroeid tot elf. De Zaanse gemeenteraad telde in de vorige raadsperiode drie leden van etnische minderheidsgroepen en daar is nu een bijgekomen (een daarvan zit bij de lokale partij Zaanse Onafhankelijke Groepering). Alleen in Eindhoven is het aantal teruggelopen. In 1994 werden er twee allochtone raadsleden geïnstalleerd waarvan tijdens de raadsperiode is vertrokken. Deze huidige periode is er nog één allochtoon raadslid.

De door onze onderzochte steden hebben geen wethouder van allochtone afkomst. De plaatsen in de Colleges van Burgemeester en Wethouders in Rotterdam, Amsterdam, Zaanstad en Eindhoven zijn vergeven aan autochtonen. Wel wordt de VVD-fractie in Amsterdam inmiddels aangevoerd door een allochtone fractievoorzitter, die naar deze positie kon doorschuiven nadat een VVD-wethouder was opgestapt. Samengevat kunnen we stellen dat de gemeenteraden een steeds sterker allochtoon accent krijgen, maar dat de belangrijkste plekken binnen die lokale politiek (colleges van B&W) nog wit zijn ingekleurd.

### *Etnische minderheden in het ambtelijk apparaat*

Diverse steden hebben al jaren het streven om de samenstelling van het gemeentelijk personeelsbestand een afspiegeling te laten zijn van de lokale (beroeps)bevolking. De achterliggende gedachte is dat het ambtelijk apparaat evenredig toegankelijk moet zijn voor alle (doel)groepen, niet alleen vanuit het morele argument dat achterstanden weggewerkt moeten worden, maar ook vanuit het praktische argument dat gemeenten de produkten en diensten zoveel mogelijk moet afstemmen op de gehele bevolking. Allochtone ambtenaren zouden vanuit deze invalshoek voor een betere afstemming kunnen zorgen tussen gemeente en het allochtone deel van de bevolking.

Als we beleid beschouwen als een produkt of dienst, dan zien we dat het de politiek is die het uiteindelijke beleid vaststelt en dat het ambtelijk apparaat verdere invulling en uitvoering geeft aan dit beleid. Ook ambtenaren kunnen dus een aandeel hebben in beleid. In het navolgende vragen wij ons af in hoeverre deze verdere invulling en uitvoering wordt ingekleurd door ambtenaren met een allochtone achtergrond.

---

<sup>28</sup> Volledige afspiegeling in ruimere zin wordt berekend met behulp van de vergelijking 'percentage allochtonen uit niet westerse landen/100%=verwachte aantal allochtone raadsleden/totaal aantal raadszetels', waarbij het verwachte aantal allochtone raadsleden de onbekende is. (percentages allochtonen uit niet-Westerse landen staan vermeld in paragraaf 4.2)

*Het aandeel etnische minderheden in en hun spreiding over het ambtelijk apparaat.*

De Rotterdamse ambtenarij bestond in 1997 voor 13,6% uit ambtenaren afkomstig uit een van de etnische minderheidsgroepen. In 1998 is dit gestegen tot 16,1% (ISEO/COS, 1999).

Informanten uit het ambtelijk apparaat laten weten dat het aandeel etnische minderheden in het personeelsbestand inmiddels is opgelopen tot bijna 17%. Het streven is om in 2005 een ambtelijk apparaat te hebben waar een kwart van de ambtenaren van allochtone afkomst is.

In Amsterdam is 16,2% van de ambtenaren van allochtone afkomst. Als de deelname aan de Amsterdamse beroepsbevolking als streefcijfer wordt genomen –dit is 26%– dan is er nog een tekort van 10% allochtoon personeel (zie: ‘De kracht van een diverse stad’).

In Eindhoven is het aandeel allochtone ambtenaren stukken kleiner. Volgens een informant bestaat het personeelsbestand voor 3,6% uit etnische minderheden. In het kader van de wet SAMEN moet dit eigenlijk opgekrikt worden tot 5%.

In Zaanstad bedraagt het allochtone aandeel in het personeelsbestand zo’n 5,5%. Het is niet geheel duidelijk wat het uiteindelijke streven is. Sommige zegglieden, waaronder de burgemeester, noemen een percentage van 8%, anderen van 14.

Allochtone ambtenaren zijn zeker niet gelijk verspreid over de verschillende functieniveaus en de verschillende diensten. Zij zitten voornamelijk in de lagere functies en bij diensten waar veel additioneel werk zit, veel publieke functies zijn en/of die veel te maken hebben met minderhedenzaken zoals bijvoorbeeld afdelingen Welzijn en Communicatie. In andere diensten zijn veel minder ambtenaren van allochtone afkomst te vinden. Voor een deel komt dit doordat er een mismatch is tussen wervings- en zoekkanalen, deels wordt dit geweten aan de gestelde eisen. De vacatures bij de dienst Gemeentewerken in Rotterdam richten zich bijvoorbeeld vooral op hogere functies waarvoor een technische achtergrond vereist is (ISEO/COS, 1999).

*Inspanningen in het kader van instroom van allochtoon personeel*

In de gemeenten worden verschillende pogingen ondernomen om de instroom van allochtoon personeel te bevorderen. Zo wordt in advertenties aan etnische minderheden gevraagd om te solliciteren en probeert men andere dan de geijkte wervingskanalen aan te boren, bijvoorbeeld multiculturele bladen of contacten binnen allochtone gemeenschappen. Ook hebben (delen van) gemeenten zich concrete doelen gesteld. In Rotterdam heeft men zich gecommitteerd om 20 van de 200 topfuncties binnen de gemeente te laten vervullen door personen uit etnische minderheidsgroepen. Momenteel zijn er zeven van deze ‘toppers’ als trainees ingestroomd. De gemeente Amsterdam heeft in haar personeelsbeleid het jaar 2000 uitgeroepen tot jaar van diversiteit. Men zal dan meer inspanningen verrichten om aan allochtoon personeel te komen, onder meer door bij de werving een gespecialiseerd headhuntersbureau in te schakelen. Het Eindhovense College is een inspanningsverplichting aangegaan om meer etnische minderheden in dienst te krijgen. In Zaanstad moeten de verschillende diensten plannen opstellen waarin staat wat de stand van zaken is, wat zij aan positieve actie willen doen en welke streefcijfers men hanteert. Het concern P&O en informatiebeleid, die de afdelingen P&O van alle diensten coördineert, houdt de ontwikkelingen in de gaten.

Informanten uit Zaanstad noemen ook andere voorbeelden om allochtoon personeel in te laten stromen. De dienst Welzijn is een intensief zoektraject opgestart om allochtoon personeel op vrijgekomen plekken te krijgen. Wanneer zowel interne als externe werving niks hebben opgeleverd worden medewerkers ingeschakeld om in het eigen netwerk rond te kijken. Wanneer ook daar niemand uitrolt wordt een headhuntersbureau voor allochtoon personeel opgetrommeld (iets wat in Amsterdam nog in de fase van plannen verkeerd). Pas wanneer alle mogelijkheden zijn uitgeput gaat men op zoek naar wit personeel. Verder is er in

Zaanstad een personeelschef van Turkse afkomst aangesteld. Dit naar aanleiding van de lessen die geleerd zijn van de vrouwenbeweging. Daaruit is gebleken dat het belangrijk is ook diversificatie bij de 'poortwachters' te krijgen. Zij geven immers toegang tot de organisatie.

Ondanks het huidige gunstige economische tij om meer etnische minderheden in de organisaties te krijgen, zijn er ook procedures die het positieve actiebeleid onbedoeld in de wielen kunnen rijden. Gemeenten zijn bijvoorbeeld gebonden om voor vacatures eerst intern te zoeken naar personeel. Daarna moet gezocht worden naar gegadigden in de regio. Deze bestanden van (ex)ambtenaren bestaan echter voornamelijk uit autochtonen, waardoor potentiële kandidaten van buiten, waaronder veel etnische minderheden, bij voorbaat kansloos zijn. Het voorbeeld van de dienst Welzijn in Zaanstad geeft echter aan dat procedures te omzeilen zijn.

Informanten uit Zaanstad noemen nog andere spelbrekers: door de afgelopen periode van bezuinigingen was er een vacaturestop en is veel goed personeel tussentijds vertrokken. De eisen die men aan nieuw personeel stelt zijn daardoor behoorlijk hoog wat tot gevolg kan hebben dat veel allochtone kandidaten buiten de boot vallen. Daarenboven heeft Zaanstad geen hoger onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Dit kan vooral voor (allochtone) jongeren een drempel zijn om door te leren, en zij die dat wel doen verlaten de stad en komen niet snel weer terug.

Naast ontwikkelingen in een groter of ander verband dan de gemeentelijk-ambtelijke en bestuurlijke context, kunnen er binnen het ambtelijk apparaat zelf ook weerstanden tegen het positieve actiebeleid zijn. In Amsterdam bestaat er al vanaf 1985 een formeel positieve actiebeleid. Sinds die tijd is er eigenlijk niet veel meer gebeurd dan het plaatsen van een standaardzin in advertenties. Ambtenaren die wij gesproken hebben wijten dit magere resultaat onder meer aan onvermogen ('mensen willen wel, maar weten niet hoe'), desinteresse ('het leeft nu niet') en onwil binnen het ambtelijk apparaat. Het werven en selecteren van allochtoon personeel wordt beschouwd als een tijdrovende en dus kostbare bezigheid, een mening die we overigens ook in de andere steden aantreffen. In Zaanstad zet een deel van medewerkers vraagtekens bij het aannemen van allochtoon personeel terwijl de gemeente net een periode van bezuinigingen achter de rug heeft.

### *Barrières voor allochtoon personeel*

Als allochtoon personeel eenmaal is binnengehaald, blijkt het volgens onze informanten niet altijd even makkelijk om mee te draaien binnen het ambtelijk apparaat. Soms komt dat door gebrek aan kwalificaties, maar meer nog door onbekendheid met de organisatiecultuur. Volgens een Rotterdamse ambtenaar komt dit bijvoorbeeld tot uiting in het niet snel vragen om hulp bij collega-ambtenaren terwijl dit juist als gewoon wordt beschouwd. Een gevolg hiervan kan zijn dat men zich snel in de steek gelaten voelt. Een Amsterdamse collega wijst op de hiërarchische structuur van het ambtelijke apparaat waarbij voor nieuwe allochtone medewerkers niet altijd even duidelijk is wat je –gelet op je positie– nu wel of niet kunt doen ('kun je zomaar bij de burgemeester binnen wandelen?').

Ook komt het voor dat men zich dubbel zo hard moet bewijzen, niet in de laatste plaats omdat enkele autochtone collega's binnen bepaalde diensten zich defensief kunnen gedragen en alle vervelende klussen door willen spelen naar allochtone medewerkers. Informanten laat weten dat er formeel weliswaar geen weerstand zijn tegen etnische minderheden, informeel zijn die weerstanden er echter wel.

Binnen gemeenten als Rotterdam en Amsterdam probeert men deze problemen het hoofd te bieden, onder meer via het Gemeentelijk Allochtonen Overleg (GAO). Deze

overleggen, opgericht door en voor allochtone ambtenaren, proberen de positie van etnische minderheden in de gemeentelijke organisatie te verbeteren door het gemeentelijk diversiteits- en personeelsbeleid kritisch te volgen.

#### *Allochtone ambtenaren als minderheden deskundigen?*

Volgens ambtenaren die wij gesproken hebben blijkt dat allochtoon personeel als deskundig wordt beschouwd op het gebied van minderheden. Dit kan wel eens te ver gaan, in de zin dat wel eens gedacht wordt dat allochtone collega's alles weten over etnische minderheden. Aan de andere kant profileren ambtenaren uit etnische minderheidsgroepen zich ook als zodanig uit een zekere mate van persoonlijke betrokkenheid. De meningen verschillen over de rol die allochtone ambtenaren in deze zouden moeten hebben. De een vindt niet dat zij als deskundigen op dit gebied moeten optreden omdat alle ambtenaren volledig moeten kunnen meedraaien in de organisatie, wat betekent dat zij zich breed moeten oriënteren. Een ander vindt dat men juist te weinig gebruik maakt van de specifieke kennis van allochtone collega's. Zo kan meer dan nu gebeurt hun advies worden gevraagd over het werven van allochtoon personeel.

#### **EXTERNE PARTICIPATIE**

Beleid is natuurlijk niet alleen een interne aangelegenheid van politiek en ambtenarij. Ook van buitenaf wordt geprobeerd om beleid te beïnvloeden. Welke mogelijkheden hebben allochtone gemeenschappen om deel te nemen aan het beleidsproces, of liever gezegd: welke mogelijkheden wordt hen geboden? Om deze vraag te beantwoorden maken wij een onderscheid naar gemeente en tussen participatiemogelijkheden voor individuele burgers, voor etnische organisaties en voor organen die boven organisaties staan zoals koepelorganisaties en adviesraden.

#### *Rotterdam*

Het meest geformaliseerde contact tussen gemeente en allochtone gemeenschappen loopt via de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad (SAMS Rotterdam, zie voor een verdere toelichting paragraaf 4.3). Ook op andere niveaus zijn er echter ingangen tot de etnische gemeenschappen. Zo vindt de gemeente gesprekspartners in koepelorganisaties als de Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (S.P.I.O.R), Stichting Buitenlandse Werknemers Rijnmond, en het daaruit voortgekomen Platform Buitenlanders Rijnmond, KROSBE (Surinamers), FOCR (Kaapverdianen), FMOR (Marokkanen) en SWA (Antillianen en Arubanen). De gemeente onderhoudt zich verder via de verschillende diensten met menig etnische organisatie, maar zij heeft lang niet met alle etnische organisaties contact. Dat is ook niet mogelijk aangezien er meer dan 200 van dergelijke organisaties in Rotterdam zijn (Gemeente Rotterdam, Sociale kaart 1999). De indruk is dat de meeste van deze organisaties contact hebben met de deelgemeenten, met name daar waar het gaat om de uitvoering van het subsidiebeleid. Naast organisaties worden ook individuele allochtonen bij politiek en beleid betrokken, bijvoorbeeld via zogenaamde sleutelfiguren binnen de diverse gemeenschappen. De gemeente heeft zich verder ingespannen om de opkomst van etnische minderheden bij de gemeenteraadsverkiezingen te stimuleren door het verstrekken van subsidies voor voorlichtingsbijeenkomsten. Verder is er in dit kader een campagne geweest waarbij veeltalige folders werden verspreid en is er in televisie-uitzendingen aandacht aan besteed.

Hoewel de gemeente op alle denkbare niveaus contacten onderhoudt met de allochtone gemeenschappen, is er nauwelijks sprake van een formele overlegstructuur. Integendeel, de contacten met organisaties verlopen veelal incidenteel en op informele basis. Er is intensief contact als de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld over inburgering of de

aardbeving in Turkije van 1999, maar over het algemeen beperkt overleg zich tot de fase van beleidsadvisering en worden organisaties vrijwel niet betrokken bij de uitvoering van het beleid (notitie 'Effectief Allochtonenbeleid', p.9/10). Een voorbeeld van dit laatste is dat migrantenorganisaties en algemene gesubsidieerde instellingen worden gestimuleerd samen te werken, maar dat de (deel)gemeente verder niet overlegt of aanreikt hoe en op welke werkniveaus zij deze samenwerking tot stand moeten brengen (ISEO/COS, 1999). Ook een van onze informanten uit het ambtelijk apparaat geeft te kennen dat etnische organisaties slechts in beperkte mate bij de beleidsuitvoering worden betrokken ('gemeentelijke diensten willen dat nog wel eens vergeten').

Overigens kunnen er ook vraagtekens gezet worden bij de mate waarin organisaties daadwerkelijk betrokken worden bij de beleidsontwikkeling. Dezelfde informant laat weten dat migrantenorganisaties wel eens het gevoel hebben dat zij in de overleggen met de gemeentepolitiek als decor dienen, wat –begrijpelijkerwijs– tot de nodige frustraties kan leiden (gemeentebestuur en –raad beschouwen de contacten met migrantenorganisaties daarentegen als zeer nuttig). Een ander voorbeeld is de uitvoering van het subsidiebeleid in Rotterdam. Dit beleid is gecentreerd rond de begrippen integratie, preventie en participatie. Organisaties kunnen in aanmerking komen voor subsidie indien zij activiteiten organiseren die bijdragen aan de realisering van deze doelen (bijvoorbeeld educatieve en voorlichtingsactiviteiten). Vaak is het echter voor migrantenorganisaties, maar ook voor de algemene gesubsidieerde instellingen, onduidelijk wat nu precies bedoeld wordt met integratie, preventie en participatie (ISEO/COS, 1999). Deze onduidelijkheid is een indicatie dat onvoldoende is overlegd in de voorbereidende fase van het subsidiebeleid.

Kritiek op het subsidiebeleid komt ook vanuit organisaties zelf. Een zegspersoon van het SBWR is van mening dat de gemeente teveel voorbij gaat aan de oorspronkelijke doelstelling van etnische organisaties, namelijk het mogelijk maken van ontmoeting. Zonder dat zijzelf zeggenschap hebben gehad in het subsidiebeleid worden de etnische organisaties min of meer gedwongen om hun doelstellingen gelijk te schakelen met de doelstellingen van het gemeentelijk beleid indien zij nog voor subsidie in aanmerking willen komen. Deze omslag moet gemaakt worden zonder professionele krachten, maar met behulp van vrijwilligers. Bovendien hebben de zelforganisaties beperkte middelen om mee te doen in de trend de uitvoering van beleid te laten lopen via projectsubsidies en verlangt de (sub)lokale overheid van hen samen te werken met de professionele –en dus machtigere– algemene welzijnsinstellingen. Volgens deze zegspersoon zou de gemeente zich verder wat meer kunnen begeven op terreinen waar (koepel)organisaties van minderheden weinig invloed op hebben zoals de werkwijze van de sociale dienst en volkshuisvesting. De informant is overigens te spreken over de beleidskoers van de huidige wethouder Welzijn. Met zijn 'specifieke arrangementen' lijkt de wethouder –en daarmee de gemeente– organisaties wat meer mogelijkheden te bieden om mee te doen in het beleid. Zo lijkt het oude idee van de SBWR om een databank van allochtone politici op te zetten, onder meer om organisaties makkelijker een ingang tot de politiek te verschaffen, door de gemeente weer nieuw leven te worden ingeblazen.

Ook uit de officiële stukken blijkt dat de gemeente de banden met de etnische minderheidsgroepen meer wil aantrekken. In het deelprogramma 'Veelkleurige Stad' worden de etnische gemeenschappen uitgedaagd zich meer in de beleidsdiscussies te mengen. Daarbij richt de gemeente zich op alle lagen binnen deze gemeenschappen. Zowel burgers als organisaties worden opgeroepen te participeren. Maar de liefde moet van twee kanten komen. Daarom belooft de gemeente in haar deelprogramma deze participatie te stimuleren door burgers en organisaties met premies te belonen wanneer zij hun eigen inbreng in het beleid formuleren, concretiseren en uitvoeren. Ook zal de gemeente actief optreden door etnische

minderheden op alle niveaus, van de Stedelijke Adviescommissie Multiculturele Stad tot individuele sleutelfiguren, te betrekken bij de communicatie-activiteiten die draagvlak moeten creëren voor de uitvoering van 'Veelkleurige Stad'.

Niet alleen vanuit het beleid ten aanzien van etnische minderheden, ook vanuit meer algemene invalshoek nodigt de gemeente allochtone inwoners uit mee te doen. Een voorbeeld hiervan is het programma Wijkaanpak, de Rotterdamse uitwerking van het Grote-Stedenbeleid. In navolging van het Opzoomeren, een succesvol initiatief van enkele Rotterdamse bewoners om hun straat op te knappen, is het toverwoord in dit programma kleinschaligheid. Problemen die het leven in de grote stad met zich meebrengen, maar ook de kansen die de grote stad biedt, kunnen het best tegemoet getreden worden op het niveau van wijken, waar contacten tussen mensen het meest direct zijn. Op dit niveau is beleid het meest concreet en de effecten het snelst zichtbaar. Met dit uitgangspunt kan het niet anders dan dat de mensen voor wie de wijk een belangrijke leefomgeving is—bewoners, ondernemers— een belangrijke plaats en verantwoordelijkheid krijgen binnen de Wijkaanpak. De gehele wijkbevolking, ongeacht etnische afkomst, of het nu is in (georganiseerd) groepsverband of als individu, krijgt de kans deelgenoot te worden van de ontwikkeling en uitvoering van Wijkaanpak. En dit geldt uiteraard ook voor het allochtone deel van de bevolking. Overigens zal het 'echte' werk in het kader van Wijkaanpak vanuit de overheid gedaan worden door de deelgemeenten. De rol van de gemeente in het programma is volgens de wethouder Grote-Stedenbeleid te typeren als 'faciliteren van vooruitgang' (Meijer, 1999). Met andere woorden: de gemeente zal de middelen verstrekken om de plannen en initiatieven die in de wijken zijn uitgedacht (verder) uitvoerbaar te maken.

Het lijkt er dus op dat de etnische minderheidsgroepen in Rotterdam meer mogelijkheden worden geboden om deel te nemen aan beleid, zowel in de voorbereidende, ontwikkelings- als uitvoerende fase. De komende tijd zal leren in hoeverre het oer-Rotterdamse credo 'geen woorden, maar daden' ook opgaat voor deze beleidsvoornemens.

### *Amsterdam*

In het oorspronkelijke gemeentelijke minderhedenbeleid van de stad Amsterdam uit 1989 werden etnische minderheden uitgenodigd om op alle drie genoemde niveaus deel te nemen aan het beleidsproces. Echter, vanwege de gemeentelijke decentralisatie begin jaren negentig waarbij binnen de gemeente Amsterdam sublokale overheden en politieke besturen werden ingesteld in de vorm van stadsdeelraden, verschoof de verantwoordelijkheid voor de participatie van individuele burgers en —voor een groot deel— van etnische organisaties naar deze stadsdeelraden. Een uitzondering vormen de activiteiten in het kader van verkiezingen. Zo heeft de gemeente voor de lokale verkiezingen van 1998 een pakket aan activiteiten georganiseerd om burgers van allochtone afkomst naar de stembus te krijgen. De belangrijkste daarvan waren het beschikbaar stellen van een budget voor etnische organisaties om opkomstbevorderende activiteiten organiseren en het voeren van een gerichte campagne via allochtone lokale media. Volgens een informant binnen de gemeente zijn deze activiteiten geëvalueerd maar is niet geheel duidelijk geworden wat de effecten zijn geweest. De informant zelf is van mening dat zij wel iets geholpen hebben.

Behoudens deze uitzondering heeft het zwaartepunt van politieke participatie van minderheden in de jaren negentig gelegen bij de Adviesraden Minderheden, wiens status dat van de hoogste inspraakvorm binnen Amsterdam is. Momenteel zijn er vijf Adviesraden Minderheden: TDM (Turken), SRM (Marokkanen), SAAMGha (Surinamers, Antillianen/Arubanen, Molukkers en Ghanezen) VluChiPa (Vluchtelingen, Chinezen en Pakistani) en ZEG (Zuid-Europeanen). Om onafhankelijk te blijven van enige overheidsbemoediging voeren de Adviesraden hun eigen secretariaat en beschikken zij over



hun eigen budget. De leden van de Adviesraden worden gekozen uit de aangesloten organisaties. De verhouding tussen de gemeente en de adviesraden verloopt niet optimaal. Een ambtenaar vertelt ons dat de partijen elkaar nog weinig te vertellen hebben, de wederzijdse standpunten bekend zijn en er een impasse is ontstaan. Volgens deze persoon probeert de gemeenteraad ook dingen buiten de adviesraden om te regelen, tot grote ergernis van de adviesraden die zich als de formele vertegenwoordiging van hun gemeenschappen beschouwen. Overigens laat een andere beleidsmedewerker weten dat de adviesraden zelf ook niet geheel vrij zijn van kritiek: onder etnische organisaties lijkt onvrede te heersen over de resultaten die de adviesraden boeken. Deze medewerker vraagt zich tevens af in hoeverre etnische organisaties en adviesraden nog de groepen vertegenwoordigen die zij zeggen te vertegenwoordigen.

In de stadsdelen wordt getracht individuele allochtone burgers in een vroeg stadium bij beleid te betrekken. Daarbij gaat het voornamelijk om de zogenaamde leefbaarheidsprojecten waarbij burgers wordt opgeroepen hun eigen woonomgeving veiliger te maken en prettiger om in te wonen. De etnische organisaties worden nauwelijks bij de beleidsvoorbereiding en verdere -ontwikkeling betrokken en vooral gezien als uitvoerders van beleid. Zij worden gesubsidieerd voor activiteiten die binnen het stadsdeelbeleid passen en worden vaak opgedragen samen te werken met de gesubsidieerde algemene (welzijns)instellingen. Deze situatie is precies het omgekeerde van wat in de Raamnota werd geconstateerd en een doorslaan van wat in deze nota werd verlangd. Toen moesten etnische organisaties zich meer bemoeien met de beleidsuitvoering omdat zij zich teveel met de beleidsvoorbereiding zouden bezig houden.

In 1999 formuleert de gemeente Amsterdam, na het houden van stadsgesprekken en adviezen van de Adviesraden Minderheden en een commissie van 'wijze mensen'<sup>29</sup>, haar diversiteitsbeleid dat in zekere zin is voortgekomen uit de trend in de jaren daarvoor om van een specifiek minderhedenbeleid over te stappen op een algemeen achterstandsbeleid. In het diversiteitsbeleid stapt de gemeente immers af van het denken in doelgroepen. Het uitgangspunt is nu de individuele Amsterdamse burger met al zijn/haar talenten, behoeften en (schuivende) identiteiten. Wat zijn nu de consequenties van het diversiteitsbeleid voor de participatie van etnische minderheden?

Alle Amsterdammers worden uitgenodigd om deel te nemen aan politiek en beleid om deze net zo divers te maken als de Amsterdamse bevolking zelf. De gemeente is van plan om de politieke participatie te stimuleren en de burgers meer te betrekken bij het besluitvormingsproces. Deze betrokkenheid wil men niet stimuleren via de migrantenorganisaties, die in het diversiteitsbeleid een bijrol toebedeeld krijgen. Hun voornaamste taak is om mensen en groepen van verschillende etnische achtergrond bij elkaar te brengen door het creëren van ontmoetingsplaatsen. De betrokkenheid van etnische minderheden moet vooral gestalte krijgen door de participatie van individuele burgers, bijvoorbeeld via deelname aan adviesraden en andere lichamen die trachten het beleid te beïnvloeden. Zolang de adviesstructuur in Amsterdam nog geen afspiegeling is van de Amsterdams bevolking, zullen de Adviesraden Minderheden blijven bestaan. Deze Adviesraden Minderheden moeten tot die tijd meer gaan samenwerken met andere (categoriale) Adviesraden.

Samengevat kunnen we stellen dat het Amsterdamse diversiteitsbeleid sterk gericht is op participatie van individuele burgers. Dit zal waarschijnlijk leiden tot een participatiestructuur waarbij etnische minderheden alleen als individu zullen deelnemen aan het beleidsproces, van voorbereiding tot uitvoering. In dit scenario zal de rol van etnische organisaties en de Adviesraden Minderheden meer en meer ingeperkt worden. Als het aan de

---

<sup>29</sup> De Commissie Zwartjes heeft geadviseerd over de herijking van het Amsterdamse minderhedenbeleid.

gemeente Amsterdam ligt zal de participatie van etnische minderheden op deze niveaus plaatsmaken voor algemene organisaties en instellingen die in hun samenstelling een afspiegeling vormen van de Amsterdamse bevolking.

### *Eindhoven*

Het meest gestructureerde contact tussen de gemeente en diverse etnische gemeenschappen in Eindhoven verloopt via het eerder genoemde OVVA (zie paragraaf 4.3), waar (platforms van de) etnische organisaties uit de diverse bevolkingsgroepen aan deel nemen. Het OVVA komt zo'n tienmaal per jaar bijeen. Verslagen worden naar het gemeentebestuur gestuurd die het, indien nodig, betrekken bij de besluitvorming. Op deze manier hebben organisaties via het OVVA de mogelijkheid om het beleid in verschillende stadia te beïnvloeden, maar deze invloed hangt dus erg af van de ruimte die het bestuur laat.

De wethouder ziet het OVVA als een tijdelijk overleg, een tussenstap, omdat het volgens deze wethouder weinig zin heeft om etnische minderheden nog lang op één hoop te gooien. Een informant uit het ambtelijk apparaat ervaart het overleg als zeer nuttig omdat het verschillende groepen en hun platformen de gelegenheid geeft de krachten te bundelen. Aan de andere kant is deze persoon van mening dat het overleg wat meer gestructureerd en minder informeel zou kunnen zijn. Een collega zou graag willen weten in hoeverre de deelnemers daadwerkelijk intermediair zijn tussen achterban en het overleg. Een medewerker van Palet, een steunfunctie minderheden in Eindhoven, is te spreken over het OVAA. De periode voor de instelling van het OVAA was de beleidsaandacht voor minderheden voornamelijk een ambtelijke aangelegenheid. Het OVAA heeft organisaties wat meer invloed gegeven, niet in de laatste plaats omdat leden van de OVAA ook de gelegenheid is geboden om zitting te nemen in de themagroepen van het Grotestedenbeleid.

De overige contacten met de, veelal Turkse, organisaties verlopen incidenteel en informeel. Het is de gemeente niet altijd even duidelijk welke rol de etnische organisaties op welk moment voor zichzelf zien weggelegd, waardoor het voor de gemeente ook moeilijk is te bepalen op welke manier zij deze organisaties kan inzetten in het beleid. Etnische organisaties worden in ieder geval wel gezien als uitvoerders van beleid. Zij worden immers gesubsidieerd en ook wordt van hen verlangd samen te werken met algemene gesubsidieerde instellingen. Het lijkt erop dat organisaties door de komst van het Grote Stedenbeleid meer in de melk te brokkelen krijgen. Dit zal niet zozeer tot uiting komen op het lokale niveau, maar meer op het sub-lokale niveau van stadsdeelkantoren en (Impuls)wijken waar de gemeente via meer beleidsinspraak meer ruimte geeft en betrokkenheid/verantwoordelijkheid wenst van actoren ter plekke.

Op het terrein van politieke participatie van individuele etnische minderheden heeft de gemeente zich ingespannen om de opkomst bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen te stimuleren. De niet-Nederlandse kiesgerechtigden is een brief verstuurd waarin de burgemeester hen oproept te gaan stemmen. Daarnaast zijn er voorlichtingsbijeenkomsten gehouden.

Een van de ambtenaren is van mening dat niet alleen ten tijde van de verkiezingen geïnvesteerd moet worden in de politieke participatie van etnische minderheden. Dit zou ook op andere momenten moeten gebeuren. Dit gebeurt ook enigszins. Individuele bewoners, allochtoon en autochtoon, worden gestimuleerd deel te nemen in het Grote Stedenbeleid. Dit kan door te participeren in de verschillende wijkorganisaties en bewonersverenigingen die een belangrijke rol hebben gekregen in dit beleid.

### *Zaanstad*

Externe participatie van etnische minderheden betekent in Zaanstad participatie van etnische organisaties. De gemeente zoekt voornamelijk via de organisaties contacten met de etnische gemeenschappen. Volgens opgave van de Federatie Steunfuncties Minderheden (regiokantoor Zaanstad) zijn er momenteel een kleine veertig etnische organisaties actief. Gezien het grote aandeel Turken binnen de bevolking in Zaanstad is het niet verwonderlijk dat de meeste organisaties Turks zijn. Een deel daarvan heeft zich gebundeld in PLATO, het Platform Turkse Organisaties. Verder zijn er organisaties van Molukkers, Surinamers, Antillianen, Marokkanen, Somaliërs, Kaapverdianen, Tamils, Portugezen en Kosovaren. Daarnaast zijn er meer algemene etnische organisaties zoals het in 1982 opgerichte organisatie Buitenlandse Vrouwen Overleg (BVO) Federatie Steunfuncties Minderheden (FSM) en het Zaanse Waterlands Platform Werkgelegenheid Allochtonen (ZWPA).

De organisaties in Zaanstad kennen een traditie van netwerken en samenwerken. PLATO is daar een voorbeeld van en ook het BVO en de FSM hebben een belangrijke rol in het netwerk. In de jaren negentig maakten zo'n twintig organisaties deel uit van het samenwerkingsverband Comité Waakzaamheid Racisme Zaanstreek (CWRZ). Of het CWRZ nog steeds actief is, is ons niet bekend.

Hoe verliepen de contacten tussen de gemeente en etnische organisaties door de jaren heen? In de periode tot 1994, toen er een categoriaal minderhedenbeleid gevoerd werd, waren er vaste inspraakavonden met etnische organisaties en waren er categoriale adviesraden. De verschillende etnische gemeenschappen werden apart van elkaar uitgenodigd. Formeel leek de participatie goed geregeld, maar in praktijk bleek dat etnische organisaties nauwelijks echte inspraak hadden, omdat de beleidsstukken al klaar waren op het moment dat ze gepresenteerd werden. De afschaffing van het minderhedenbeleid in 1994 bracht geen verbetering in de verhouding tussen de gemeente en de etnische organisaties, ondanks de instelling van een Beleidsadviesgroep Allochtonen, een overleg van eens in de zes weken tussen de gemeente en organisaties die betrokken waren bij het achterstands/doelgroepenbeleid (naast etnische minderheden namen ook vrouwen en gehandicapten aan dit overleg deel) en de goede intenties om organisaties meer bij het beleidsproces te betrekken. Wederom leek de zaak formeel op orde. Er werd echter steeds meer op ad hoc basis overlegd en er vond verkokering plaats. De goede bedoelingen van de gemeente ten spijt ontstond er in kloof tussen de etnische organisaties en de gemeente.

Zoals reeds eerder naar voren gekomen, hebben de gemeente en de organisaties de banden echter weer aangetrokken met het Regenboogoverleg als voorlopig boegbeeld van dit hernieuwde contact. Vanuit de gemeente hoopt men dat etnische organisaties een inhoudelijke bijdrage zullen leveren aan het overleg. Tot nu toe werden de overleggen met etnische organisaties namelijk als éénrichtingsverkeer ervaren: vanuit de gemeentelijke diensten werden de agendapunten geformuleerd. Etnische organisaties wordt met het Regenboogoverleg de ruimte geboden en gestimuleerd om zelf ook de agenda te bepalen. Op deze wijze kunnen zij het beleid beïnvloeden, zonodig zelf beleid instigeren.

Hoewel de gemeente sterk de nadruk legt op participatie vanuit organisaties, zijn er ook plannen gemaakt om individuele etnische minderheden bij politiek en beleid te betrekken. Er zijn informele contacten met sleutelfiguren binnen de gemeenschappen en er ligt bijvoorbeeld een voorstel bij de raad om samen met Forum en het Instituut voor Publiek en Politiek een pilot op te zetten om de opkomst van etnische minderheden bij de volgende raadsverkiezingen te bevorderen. In de afgelopen verkiezingsperiode heeft de FSM in samenwerking met PLATO overigens al een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Een ander initiatief is een door de gemeente ontwikkeld monitoringsysteem dat voortdurend volgt welke mensen in een achterstandspositie verkeren. Dit monitoring

systeem moet uitkomst bieden aan het probleem dat de doelgroepen van het achterstandsbeleid steeds diffuser worden. De gemeente laat zich daarbij ondersteunen door de kennis van betrokkenen. Zo bieden hulpverleners, betrokken buurtbewoners, mensen uit zelforganisaties en verzekeraars een klankbord om te beoordelen of de gemeente nog op het juiste spoor zit (Gemeente Zaanstad, Strategische Visie Zaanstaders in 2015, 1997). Hoe dit systeem in praktijk werkt is ons echter onbekend.

#### **4.6 Samenvatting**

In deze paragraaf zullen we onze bevindingen ten aanzien van het beleid puntsgewijs samenvatten.

Amsterdam en Rotterdam hebben hun formele minderhedenbeleid vastgelegd in nota's, notities en beleidsprogramma's. In deze steden zijn er ook wethouders die expliciet verantwoordelijk zijn voor dit beleid. In Eindhoven en Zaanstad is dat niet het geval. In Rotterdam en Zaanstad is eind jaren negentig een correctie gekomen op het algemene achterstandsbeleid. Specifieke aandacht voor allochtone groepen komt weer in beeld, maar eigenlijk weet niemand nog een naam te geven aan deze omwenteling. Ook in Amsterdam is er een kentering gekomen in de vorm van het diversiteitsbeleid. De nadruk hier is niet gericht op de diversiteit van groepen, maar diversiteit van individuen. Eindhoven voert geen apart minderhedenbeleid, aandacht voor etnische minderheden wordt gegeven in het kader van het Grote Stedenbeleid.

De betrokkenheid van de bestuurder is van invloed op de aandacht voor het allochtone bevolkingsdeel en de praktische invulling van het beleid. Zo heeft de burgemeester in Zaanstad de banden met de Turkse gemeenschap aangehaald, een overleg met etnische organisaties ingesteld, is onder zijn leiding het subsidiebeleid herzien en zet hij zich in voor positieve actie. De wethouder in Rotterdam heeft ervoor gezorgd dat het minderhedenbeleid een bredere basis heeft gekregen binnen het ambtelijk apparaat en zet hij zich in voor afspiegeling binnen alle lagen van de Rotterdamse samenleving.

Het is ons niet duidelijk geworden welke rol de bestuurders in Amsterdam en Eindhoven hebben gespeeld. In Amsterdam omdat we niet met de verantwoordelijke bestuurder hebben kunnen spreken, in Eindhoven omdat daar de nadruk sterk ligt op algemeen beleid.

De participatie van etnische minderheden in de gemeenteraden neemt toe. Wanneer wij ons beperken tot Surinamers, Turken en Marokkanen dan is er in Rotterdam bijna sprake van evenredige vertegenwoordiging naar etniciteit, in Amsterdam en Zaanstad zelfs meer dan dat. Eindhoven blijft wat dit betreft achter bij de andere drie steden.

Beschouwen we afspiegeling echter als evenredige vertegenwoordiging van alle niet-Westerse allochtone groepen, dan is dat doel nog niet bereikt. De verdeling is in dit geval het meest scheef in Eindhoven en in mindere mate Rotterdam, in Amsterdam is dit wat minder en in Zaanstad is er bijna sprake van volledige afspiegeling.

Het aandeel allochtone ambtenaren binnen het ambtelijk apparaat is in Amsterdam en Rotterdam aanzienlijk hoger dan in Zaanstad en Eindhoven. Dit is voor een deel ook logisch gezien het aandeel in de bevolking dat etnische minderheden in de verschillende steden vormen. De streefcijfers voor wat betreft evenredige vertegenwoordiging in het ambtelijk apparaat verschillen ook. Bij geen van de gemeenten zijn zij nog gehaald. Zaanstad doet veel moeite om het personeelsbestand van het ambtelijk apparaat kleurrijker te krijgen. Wervingsprocedures worden aangepast en er is een Turkse personeelschef aangesteld. Ook Rotterdam onderneemt concrete initiatieven, bijvoorbeeld de doelstelling om twintig van de tweehonderd topfuncties bij de gemeentelijke diensten te reserveren voor etnische minderheden. Gemeenten worden in hun streven echter voor

een deel gedwarsboemd door de wervingsprocedures waar gemeentelijke organisaties aan gebonden zijn (eerst interne werving).

Bij participatie maken wij een onderscheid naar niveau (individuele, organisaties, koepels) en naar beleidsfase (voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering). Zowel Amsterdam als Rotterdam is het overleg met etnische gemeenschappen geformaliseerd in officiële adviescommissies minderheden die het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren. In Amsterdam hebben enkele etnische groepen een Adviesraad voor zichzelf, andere groepen zitten bij elkaar in één Adviesraad. De gemeente Amsterdam roept de Adviesraden Minderheden op meer samen te werken met andere (categoriale) adviesraden. In Rotterdam is sinds 1999 één multiculturele Adviesraad waarin zowel allochtonen als autochtonen zitten. Eindhoven en Zaanstad hebben multiculturele overleggroepen, maar deze hebben geen formele status en zijn dus niet te bestempelen als adviesraden. In Eindhoven wordt dit overleg als tijdelijk beschouwd.

Met uitzondering van Amsterdam richten de gemeenten zich ook op etnische organisaties. In Zaanstad gebeurt dit heel nadrukkelijk. Participatie betekent hier grotendeels participatie door organisaties. Voorheen zagen de gemeenten de etnische organisaties vooral als uitvoerders (subsidies voor activiteiten die binnen het gemeentelijk beleid passen, samenwerking met algemene gesubsidieerde instellingen), maar de bedoeling is dat zij in de toekomst ook meer betrokken worden bij de andere beleidsfasen. De contacten met etnische organisaties worden over het algemeen als nuttig ervaren maar dat betekent nog niet dat zij structureel zijn. De contacten tussen gemeenten en etnische organisaties verlopen voornamelijk incidenteel en op informele basis. De Amsterdamse gemeente ziet organisaties in haar beleid alleen nog als ontmoetingsplekken voor mensen van verschillende etnische afkomst. Het zijn de stadsdelen die meer met etnische organisaties van doen hebben. Ook de Rotterdamse deelgemeenten hebben overigens veel te maken met de etnische organisaties.

In alle steden worden individuele allochtone burgers opgeroepen meer betrokken te zijn bij het beleid, niet alleen door mee te doen maar ook door mee te denken. Rotterdam wil participerende burgers (en organisaties) hiervoor zelfs belonen. Het algemene streven is meer etnische minderheden zitting te laten nemen in bewonerscommissies, wijkoverleggen en algemene besturen. Participatie op het individuele niveau is het sterkst aangezet in Amsterdamse diversiteitsbeleid. Men beoogt politiek, ambtelijk en bestuurlijk Amsterdam net zo divers te maken als de stad zelf door individuele burgers van allerlei pluimage organisaties, besturen en raden binnen te laten stromen. Als diversiteit eenmaal is bereikt zijn de Adviesraden Minderheden en etnische organisaties als belangenbehartigers niet meer nodig

## **Hoofdstuk 5 Politieke partijen**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zullen we ingaan op het beleid dat politieke partijen voeren ten aanzien van de rekrutering van allochtone raadsleden. Het hoofdstuk zal voornamelijk beschrijvend van aard zijn. Hoe het beleid van partijen het aantal allochtone raadsleden en het functioneren van allochtone raadsleden kan beïnvloeden zal in hoofdstuk zeven aan bod komen.

Leden van de PvdA, VVD, D66, GroenLinks en het CDA in de vier steden zijn geïnterviewd. Deze leden zijn gekozen omdat zij nauw betrokken zijn geweest bij de samenstelling van de kieslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1998. (Zie voor een overzicht van de gehouden interviews Appendix 1.)

In paragraaf 5.2 zal worden ingegaan op het persoonlijke profiel van de leden. Wat voor mensen zijn het die de werving en selectie begeleiden? Hebben zij bijvoorbeeld persoonlijk contact met etnische organisaties? En hoe is hun eigen carrière binnen de partij verlopen? Het wervings en rekruteringsbeleid zal aan bod komen in paragraaf 5.3. Dit beleid bepaalt of en hoe potentiële allochtone raadsleden op de kieslijst komen. Welke methoden van werving en selectie zijn er te onderscheiden? Wat waren de meest voorkomende strategieën van werving en selectie bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen? In paragraaf 5.4 zal de perceptie van de geïnterviewden op het functioneren van raadsleden aan bod komen. Wat verwachten zij van (allochtone) raadsleden en wat zouden zij graag verbeterd zien?

In paragraaf 5.5 en 5.6 zullen vervolgens twee vergelijkingen gemaakt worden. In de eerste plaats de vergelijking tussen de politieke partijen. Is het zo dat bijvoorbeeld de PvdA in de vier steden die wij onderzocht hebben een andere manier van werven en selecteren van (allochtone) kandidaten heeft dan de VVD? Of zijn er binnen een partij grote verschillen, misschien heeft de PvdA afdeling Zaanstad wel een heel andere strategie dan de PvdA afdeling Rotterdam? Naast de verschillen tussen partijen zal er ook gekeken worden naar de verschillen tussen steden. Wordt er misschien in Amsterdam een andere manier van werven gebruikt dan in Zaanstad? Of wordt er misschien in Rotterdam anders aangekeken tegen het functioneren van allochtone raadsleden dan in Eindhoven? In deze paragraaf zal ook bekeken worden of er vanuit de landelijke partijafdelingen richtlijnen zijn opgesteld ten aanzien van de werving en selectie van nieuwe raadsleden. In paragraaf 5.7 zullen de conclusies getrokken worden.

### **5.2. Persoonlijk profiel van de geïnterviewden**

Van de twaalf respondenten zijn er twee vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 57 jaar en varieert tussen de 35 en 74 jaar. De helft van de respondenten heeft een universitaire studie afgerond. Een kleine meerderheid van de respondenten heeft een betaalde baan naast de werkzaamheden voor de partij. Geen van de respondenten heeft een andere etnische herkomst of nationaliteit dan de Nederlandse. De gemiddelde respondent in dit onderzoek is dus autochtoon, man, vijftiger, hoog opgeleid en heeft betaald werk.

De meeste respondenten hebben al een loopbaan binnen de partij achter de rug op het moment dat ze zitting nemen in de kandidatencommissie. In sommige gevallen is de respondent jarenlang voorzitter (geweest). De helft van de respondenten zit of heeft in de gemeenteraad gezeten. Een klein deel van de respondenten staat relatief ver van de partij af en heeft weinig of geen formele functies bekleed in de partij.

Een grote meerderheid van de respondenten zegt contact te hebben met etnische organisaties, dan wel op het moment van het kandidaatstellingsproces, dan wel op het moment van het interview. Meestal vindt dat contact plaats via de partijafdeling. Als er een allochtoon in de raad zit of in het bestuur van een afdeling, gaat het contact meestal via hem of haar.

### **5.3 Rekrutering van allochtone raadsleden**

In alle gevallen heeft een commissie het kandidaatstellingsproces begeleid. In vier van de 14 gevallen zaten er etnische minderheden in de commissie. In sommige afdelingen bestond de commissie uit het bestuur, soms uit een deel van het bestuur en soms was er heel bewust voor een commissie gekozen die wat verder van de partij en de fractie afstond. Het is in de interviews gebleken dat de partijfunctionarissen die verder van de partij afstaan niet zo'n goed beeld hebben van wat er in de fractie gebeurt en hoe de (allochtone) raadsleden functioneren. Ook is er in alle gevallen door de leden gestemd over de kandidatenlijst. Deze stemming heeft in de meeste gevallen niet tot grote wijzigingen geleid.

We hebben ook gevraagd naar de methodes die gebruikt zijn bij de zoektocht naar potentiële kandidaten. Het merendeel van de respondenten zegt dat de commissie in het ledenbestand gezocht heeft naar nieuwe kandidaten.

Ook zijn er advertenties geplaatst in het afdelingsblad en in een paar gevallen is er een klasje of kweekvijver gevormd om op die manier nieuwe kandidaten te selecteren en op te leiden. Een meerderheid van de respondenten zegt ook gebruikt gemaakt hebben van de persoonlijke netwerken van commissieleden om kandidaten te vinden. Er zijn door geen van de partij-afdelingen andere, minder geïkete, zoekmethoden gebruikt. Verder valt op te merken dat de meeste partijen maar één of twee zoekmethoden hebben gebruikt. Geen commissie heeft op meer dan drie manieren gezocht. In één geval heeft de commissie zelf bewust geen kandidaten gezocht omdat ze bang was dat het ten koste zou gaan van de objectiviteit in de selectie. Er zijn maar weinig afdelingen die buiten het ledenbestand hebben gezocht naar kandidaten voor de gemeenteraad. De meeste afdelingen hebben dat niet gedaan omdat er formele belemmeringen voor bestaan; potentiële kandidaten moeten in sommige gevallen voor een bepaalde datum lid worden anders kunnen zij zich niet verkiesbaar stellen. In andere gevallen vinden respondenten het niet juist om mensen in de gemeenteraad actief te laten worden, die (nog) geen sterke binding hebben met de partij.

Bijna de helft van de kandidaatstellings commissies had specifiek de opdracht om etnische minderheden te zoeken. Eveneens bijna de helft van de kandidaatstellings commissies heeft ook specifieke activiteiten ontwikkeld om meer etnische minderheden op de kieslijst te krijgen. In de meeste gevallen gaat het hier om dezelfde partij-afdelingen. De volgende activiteiten zijn genoemd door de respondenten: het bij gelijke geschiktheid voorrang geven aan etnische minderheden bij het plaatsingsnummer en het actief zoeken naar etnische minderheden in het eigen netwerk. Eén partij-afdeling noemde het feit dat er door nieuwe leden niet meer eerst duizenden folders rondgebracht hoefden te worden om kans te maken op een plekje op de kieslijst. Verder zijn er door één afdeling scholings en discussiebijeenkomsten georganiseerd. Wat betreft de werving van allochtone kiezers geven sommige partij-afdelingen aan dat ze bewust campagne zijn gaan voeren in wijken waar veel allochtone kiezers wonen. Eén afdeling heeft een imam en een tolk uitgenodigd op een verkiezingsbijeenkomst.

Alle kandidaatstellings commissies op één na hebben gebruik gemaakt van een profielschets. In sommige gevallen betrof deze profielschets de hele fractie en in sommige gevallen betrof het een profielschets voor individuele leden, of beiden. Een profielschets voor de hele fractie gaat voornamelijk om de diversiteit van de hele fractie. Diversiteit in de verhouding man/vrouw, deskundigheid, leeftijd en culturele herkomst. Deze eerste drie criteria staan vaak hoger op het verlanglijstje van kandidaatstellingscommissies dan de diversiteit in culturele herkomst. De profielschetsen voor individuele kandidaten betreffen allerlei kenmerken, zoals spreekvaardigheid, collegialiteit en genoeg tijd voor het raads werk.

We hebben voor elke afdeling een score gemaakt over de mate waarin zij specifiek naar etnische minderheden hebben gezocht in het kandidaatstellingsproces. We hebben daartoe een combinatie van de antwoorden op vier verschillende vragen gemaakt. Deze vragen zijn: contact zoeken met etnische organisaties in het kandidaatstellingsproces, het bewust zoeken naar etnische minderheden, het organiseren van specifieke activiteiten om meer etnische minderheden op de lijst te krijgen en het opstellen van een profielschets voor de fractie als geheel waarin culturele diversiteit een rol speelt. Afdelingen konden dus maximaal vier punten 'scoren' en minimaal nul. De gemiddelde score is 1,3.

Vijf partij-afdelingen hebben in het geheel niet naar etnische minderheden gezocht. Negen afdelingen hebben dat in meer of mindere mate wel gedaan.

**Tabel 5.1 Score "Specifiek Etnische minderheden Zoeken"**

Score	Frequentie	%
0	5	35,7
1	3	21,4
2	3	21,4
3	2	14,3
4	1	7,1
<i>Totaal</i>	<i>14</i>	<i>100,0</i>

Er zijn grofweg drie typen partijafdelingen te onderscheiden. In de eerste plaats die partijafdelingen die al langer bekend zijn met allochtone raadsleden en die, in de meest extreme situatie, ook niet meer hoeven te zoeken naar allochtone raadsleden. In de tweede plaats zijn er die partijafdelingen, die er al wel bekend mee zijn, en ook hun best doen, maar voor wie het nog relatief nieuw is. Tenslotte zijn er partijafdelingen die er nog niet mee

bekend zijn en voor wie het onderwerp ook niet echt speelt. Hier is overigens niet mee gezegd dat deze partijen geen allochtone raadsleden willen. De meeste partijafdelingen zitten in de middencategorie. Enkele zitten in de derde categorie en eigenlijk maar één zit in de eerste categorie, dus voor die partij is het eigenlijk niet meer nodig om heel bewust naar etnische minderheden te zoeken. In dit geval had de respondent ook daadwerkelijk een allochtone kandidaat op het oog om de huidige fractievoorzitter op te volgen als die zou vertrekken. Twee andere partijafdelingen zoeken nog wel bewust naar etnische minderheden en het is ze gelukt het gewenste aantal etnische minderheden in de raad te krijgen.

Binnen het rekruteringsbeleid blijft de eis van kwaliteit in combinatie met de wens tot het vergroten van het aandeel etnische minderheden in de fractie een heikel punt. Veel respondenten vertellen over allochtone kandidaten, al dan niet van hun eigen partij, die te snel en te onervaren in de raad zijn gegaan. Zoals een respondent het stelde: “idealisme is soms boven realisme gesteld”. Andere respondenten denken (over andere partijen) dat etnische minderheden in de raad zijn gezet omdat het “zo leuk staat”. Het resultaat was in ieder geval gefrustreerde raadsleden, die vaak niet langer dan één periode bleven, en een negatieve beeldvorming ten aanzien van allochtone raadsleden. Dit proberen politieke partijen nu te vermijden.

*Het zou wenselijk zijn om toch één of meer etnische minderheden erin te hebben, bij kandidaten die ongeveer gelijkwaardig zijn kan het zijn dat een allochtoon toch een plek krijgt, hetzelfde heb je natuurlijk ook met vrouwen op de lijst. Maar er komt wel heel snel een tegenkracht....als ie niet echt heel goed is moeten we het niet doen. In andere partijen heb ik wel gezien, daar zijn wel voorbeelden van geweest.*

*De raad moet een afspiegeling zijn van de bevolking, echter wel op die voorwaarde dat er kwalitatief goede raadsleden zitten. Het heeft geen enkele zin om mensen op een plek te zetten als je het gevoel hebt dat ze het niet aankunnen, dan is het middel erger dan de kwaal. Dan wordt het niet goed functioneren meteen geweten aan de etnische afkomst, of bij vrouwen, aan het vrouw zijn.*

Als respondenten een duidelijke reden aangaven waarom ze niet bewust naar etnische minderheden hebben gezocht, gaven ze aan dat ze het niet willen forceren:

*(...) een natuurlijk proces van mensen die zich aangetrokken voelen tot een partij en die lid worden en daaruit ga je vissen. Als je dus in het ledenbestand allochtonen aantreft, ben je dus blijkbaar niet attractief voor die groep. Moet je dat nu bewust forceren?*

#### **5.4 Visie op het functioneren van allochtone raadsleden**

Als het gaat om het functioneren van allochtone raadsleden is er één onderwerp dat bij bijna alle partijfunctionarissen leeft, namelijk de achterban en het netwerk van allochtone raadsleden.

Dit bleek onder andere uit de antwoorden op de vraag of er sprake was van doorstroming vanuit etnische organisaties naar de partij. Een klein deel van de respondenten heeft hier bevestigend op geantwoord. Een groter deel van de respondenten heeft niet dit gevoel. Veel geïnterviewden gaven aan dat ze er geen zicht op hebben. Maar belangrijker is dat uit deze vraag bleek dat het onderwerp een heet hangijzer is voor partijfunctionarissen. Enkele



geïnterviewden merken op dat die doorstroming nog niet optimaal is en dat de partij wat dat betreft meer inzet moet tonen. De meeste respondenten gaan echter in op de moeilijkheden die allochtone kandidaten meemaken als ze doorstromen uit etnische organisaties. De organisaties zouden de raadsleden onder druk zetten om dingen voor elkaar te krijgen en om hun belangen te behartigen. Omdat de raadsleden zowel voor de belangen van een bepaalde groep in de raad zitten, als voor de hele gemeente, kan dit conflicten veroorzaken. Dat er in elk geval erg hoge verwachtingen bestaan van het netwerk van allochtone raadsleden blijkt uit het volgende citaat:

*(...) als iemand zich opgeeft, gaat de hele moskee erop stemmen.*

Er wordt door de geïnterviewden vaak verwezen naar cultuurverschillen met betrekking tot het opkomen voor de eigen achterban. In andere culturen zouden zaken als cliëntelisme meer geaccepteerd zijn dan in Nederland. Ook veronderstellen sommige respondenten dat de gemeenteraad in andere landen anders werkt dan hier, dat sommige zaken makkelijker te regelen zijn. Een respondent zegt hierover:

*De politieke cultuur in die landen doet toch wat meer aan cliëntelisme, de ene dienst is de andere waard. Wij zijn toch wat calvinistisch als samenleving, vertroetelen elkaar niet zo gauw omdat je daar of daar in zit.*

Iemand anders zegt daarover:

*Een bekend voorbeeld is natuurlijk het opkomen voor de eigen groepering en hoe je dat doet. Dat ligt heel gevoelig in de Nederlandse politiek. Daar moet je heel voorzichtig mee zijn in de Nederlandse politiek, anders krijg je binnen de kortste keren klappen op je vingers en ben je niet meer geloofwaardig naar andere mensen toe. Terwijl men dat aan de andere kant wel gewend is om te doen vanuit migrantenorganisaties of misschien wel vanuit de politieke cultuur van het land van herkomst.*

Er zijn enkele respondenten die aangeven dat doorstroming vanuit organisaties eigenlijk een algemeen verschijnsel is en dat het een heel normaal proces is dat mensen eerst actief zijn in maatschappelijke organisaties voordat ze actief worden in de politiek.

Geen enkele respondent is van mening dat de allochtone raadsleden “de etnische minderheden” dienen te vertegenwoordigen. Dit wordt volgens sommige respondenten wel door anderen gedaan. Bijvoorbeeld door ambtenaren, politieke partijen of collega raadsleden.

Wel onderhouden etnische minderheden in een partijafdeling meestal de contacten met de organisaties.

*...Want er zitten mensen in het bestuur, die ook lid zijn van migranten organisaties en zij onderhouden het contact. We worden zelf ook wel uitgenodigd en we gaan ook wel, maar voor de allochtone leden van het bestuur is dat toch makkelijker.*

Op de vraag: “Krijgen allochtone raadsleden specifiek migrantenissues in hun pakket” antwoord een kleine meerderheid dat dit het geval is. Bijna alle respondenten geven echter aan dat etnische minderheden eerder niet dan wel migrantenissues in hun pakket dienen te krijgen.

De meerderheid van de respondenten ziet etnische minderheden wel als expert op het gebied van migrantenvraagstukken. Door hun achtergrond kunnen ze de partij bepaalde informatie verschaffen. Een grote meerderheid vindt echter ook dat als allochtone raadsleden niets met migrantenvraagstukken te maken willen hebben dat wel mogelijk moet zijn. Dat het in de praktijk wel eens anders uitpakt illustreert het volgende citaat:

*Soms is iemand er zelfs een beetje bang van. Zo hebben we (..) een keer onder druk gezet. Hij is Moslim en van de PvdA, dus we vonden dat hij zijn gezicht moest laten zien bij de herdenkingsdienst van de aardbeving. Het is heel legitiem dat hij daar met zijn achtergrond aanwezig is.*

Het lijkt erop dat de politieke partijen van allochtone raadsleden twee verschillende dingen verwachten. Aan de ene kant mogen de allochtone raadsleden niet voor de belangen van de eigen groep opkomen. Aan de andere kant kunnen ze zich niet helemaal onttrekken aan hun allochtone afkomst. Partijfunctionarissen zien in dat het netwerk van allochtone raadsleden handig kan zijn voor de afdeling en de fractie.

Een groot deel van de respondenten kan zich voorstellen dat etnische minderheden de behoefte voelen een migrantenpartij op te richten, maar niemand vindt dit ook een goed idee. De angst voor isolatie en afzondering en de scepsis over de eenheid die migrantengroepen zouden vormen, worden als redenen gegeven.

We hebben ook gevraagd of er volgens de respondenten specifieke moeilijkheden in de raad of in de partij zijn voor allochtone raadsleden. Meer respondenten vertellen over specifieke moeilijkheden in de raad dan over specifieke moeilijkheden in de partij. Wat betreft de specifieke moeilijkheden in het functioneren van de raad wordt het taal en communicatieprobleem vaak genoemd, maar de meeste respondenten die dit probleem aankaarten geven ook aan dat het taalprobleem de laatste jaren veel minder is geworden. Ook wordt door enkele respondenten opgemerkt dat sommige etnische minderheden die nieuw komen in de raad te hoge verwachtingen hebben van wat ze in korte tijd kunnen bereiken:

*(...) . Je ziet wel dat de meeste etnische minderheden na één periode uit de raad stappen, wellicht omdat ze te hoge verwachtingen hadden van de politiek. En je zult blij moeten zijn met een paar puntjes die je hebt kunnen veranderen. En daar is een beetje een weg van de lange adem voor nodig.*

Over specifieke moeilijkheden in de partij zijn de meeste respondenten niet zo breedspakig. Veel respondenten merken op dat de sfeer binnen hun afdeling de laatste jaren opener is geworden en dat het voor nieuwkomers makkelijker is geworden binnen te komen. Toch is dat proces nog niet helemaal voltooid. Zoals een respondent het uitdrukt:

*We worden steeds toegankelijker, maar toch zijn we nog steeds een soort familie, en ik kan het me voorstellen dat het voor nieuwkomers, zeker voor allochtone nieuwkomers, moeilijk is om een plekje te veroveren. Ik heb dat zelf ook zo ervaren toen ik lid werd.*

Veel respondenten relateren in hun antwoorden de specifieke moeilijkheden van etnische minderheden in de raad, maar zeker die in de partij aan de specifieke moeilijkheden van nieuwkomers in de politiek in het algemeen.

## **5.5 Verschillen tussen politieke partijen**

De twee vrouwen die we geïnterviewd hebben, waren beiden lid van GroenLinks. De gemiddelde leeftijd van de partijfunctionarissen is met 49 jaar het laagste bij GroenLinks. Bij de PvdA is de gemiddelde leeftijd het hoogst, met 63 jaar, gevolgd door de VVD, CDA en D66.

Van de PvdA, CDA en GroenLinks hebben alle respondenten contact met etnische organisaties. Van de VVD en D66 functionarissen heeft een gedeelte contact met etnische organisaties. De GroenLinks respondenten schatten het aantal actieve allochtone leden gemiddeld hoger in dan de CDA en VVD respondenten. Over de geschatte actieve allochtone leden van de PvdA kunnen we niets zeggen omdat we daar te weinig gegevens over hebben. Wat betreft de rekrutering is er ook een verschil tussen de partijen. De linkse partijen hebben eerder etnische minderheden in de kandidaatstellingscommissie dan de andere partijen. Van de vier partijafdelingen die etnische minderheden in de kandidaatstellingscommissie hadden waren er twee van GroenLinks, één van de PvdA en één van D66. Dit betreft drie Amsterdamse afdelingen en één Rotterdamse afdelingen. Geen enkele VVD of CDA afdeling had etnische minderheden in de kandidaatstellingscommissie.

Er is geen duidelijk verschil tussen de partijen als het gaat om de algemene strategieën die partijen gebruikt hebben om nieuwe kandidaten te zoeken.

We stelden een score op per partij die een indicatie geeft van de mate waarin partijen naar etnische minderheden hebben gezocht. In tabel 5.2 staan de gemiddelde scores per partij is wat betreft het specifiek zoeken naar etnische minderheden. Deze tabel is op dezelfde manier samengesteld als tabel 5.2. Afdelingen konden dus maximaal vier punten ‘scoren’ en minimaal nul.

**Tabel 5.2 Score “Specifiek Etnische Minderheden Zoeken”:** gemiddelde per politieke partij

Partij	Gemiddelde score	N
D66	0,5	2
VVD	0,6	3
GroenLinks	1,5	4
PvdA	1,7	3
CDA	2,5	2
<i>Totaal</i>	<i>1,3</i>	<i>14</i>

Het CDA heeft de hoogste score “Specifiek Etnische minderheden Zoeken”. Dit ligt in de lijn van hun ideologische denkwijze. De nadruk op soevereiniteit in eigen kring leidt tot een voorkeur voor categoriaal beleid. Dit categoriale beleid is specifiek gericht op etnische minderheden. Tot nu toe heeft deze manier van denken (nog) geen weerslag gehad op het aantal allochtone raadsleden, want het CDA is niet de partij met het hoogste aantal allochtone raadsleden. De sociaal-democraten hebben altijd meer de nadruk gelegd op het wegwerken van algemene achterstanden. Zij komen dus wel op voor sociaal zwakkere groepen, maar willen etnische minderheden niet in een aparte positie plaatsen. De twee linkse partijen hebben een lagere score dan het CDA, maar hoger dan de twee andere partijen.

In de D66 afdelingen wordt het minst specifiek gezocht naar etnische minderheden. Dit heeft voor een groot deel met de kandidaatstellingsprocedure van D66. De leden kunnen meer invloed uitoefenen op het kandidaatstellingsproces proces dan bij andere partijen. De leden kunnen per schriftelijk referendum aangeven wie ze kandidaat willen stellen. Op gemeentelijk niveau maken de D66 afdelingen over het algemeen geen gebruik van een stemadviescommissie. Dit verklaart waarom D66 afdelingen niet bewust zoeken naar

allochtone kandidaten. De enige afdeling die geen gebruik heeft gemaakt van een profielschets was dan ook een D66 afdeling.

We hebben ook gekeken of de landelijke partijen richtlijnen hadden opgesteld ten aanzien van het wervings en selectieproces van de lokale afdelingen. Twee partijen hebben dat gedaan, namelijk GroenLinks en het CDA. In beide richtlijnen komt het belang van culturele diversiteit in de fractie als geheel naar voren, alleen wordt het in de richtlijnen van GroenLinks meer expliciet gemaakt en vertaald in concrete tips. GroenLinks adviseert bijvoorbeeld om ook buiten de partij te kijken naar geschikte vrouwelijke en allochtone kandidaten te zoeken. Bij het CDA blijft het bij het noemen van het belang van diversiteit in de fractie. De andere partijen hebben geen richtlijnen opgesteld met betrekking tot de werving en selectie van allochtone raadsleden. De PvdA heeft wel aangegeven dat ze het een belangrijk onderwerp vinden en dat het ook naar de partijafdelingen toe wordt uitgedragen. Het beleid van de landelijke partijen komt dus in grote lijnen overeen met het beleid van de lokale afdelingen. Het CDA en GroenLinks zoeken het meest expliciet naar etnische minderheden, al komt het bij het landelijke beleid van GroenLinks het zoeken naar etnische minderheden en vrouwen meer naar voren.

Over de kans dat de partij binnen 10 jaar een allochtone fractievoorzitter levert zijn PvdA, D66 en GroenLinks optimistisch. Bij de VVD lopen die scores nog al uiteen, de VVD in de grote steden lijkt dit vaker te verwachten dan de VVD in de middelgrote steden. De VVD Amsterdam heeft onlangs een allochtone fractievoorzitter benoemd, in de persoon van John Goring. Ook het CDA in de grote steden schatten de kans op een allochtone fractievoorzitter groter in dan het CDA in de kleinere steden.

Voelen etnische minderheden zich thuis bij de partijen? Qua sfeer in de partijen zegt men bij GroenLinks dat er de laatste jaren heel wat veranderd is. De andere partijen geven aan dat ze wel hun best doen, maar dat ze zich kunnen voorstellen dat nieuwkomers in het algemeen en etnische minderheden in het bijzonder zich niet thuisvoelen.

## **5.6 Verschillen tussen steden**

Er bestaat een verschil tussen de afdelingen in Rotterdam en Amsterdam aan de ene kant en de Eindhoven en Zaanstad aan de andere kant. Dit is goed te zien bij de VVD. De VVD in de kleinere steden zoekt niet naar etnische minderheden, maar de VVD in Rotterdam is daar al meer mee bezig en geeft ook dan dat zij wat dat betreft ook afwijkt van de lijn van de landelijke partij.

De VVD partijfunctionaris uit Rotterdam zegt hier het volgende over.

*Voor de VVD is het wezenlijk dat we binnen de groep etnische minderheden onze kiezers proberen te vinden. In het landelijke PR beleid wordt toch meer de nadruk gelegd op de wijken waar je al veel kiezers hebt. Dat is natuurlijk ook makkelijker. Maar wij denken dat je dan over tien, twintig jaar in de problemen komt. Landelijk en in kleinere plaatsen hebben ze daar toch minder voeling mee.*

Ook het CDA in Rotterdam geeft aan dat ze wat dit betreft niet altijd op één lijn zitten met het landelijke partijbestuur. Verder geven de CDA afdelingen in het onderzoek aan dat er een conservatieve/gereformeerde stroming binnen het CDA bestaat. Een respondent zegt hierover:

*Ik denk dat het vooral voor de gereformeerde partijleden nog wel eens slikken kan zijn als er een allochtoon of moslim binnen de partij actief wordt. De reformatorische hoek*

*is wat conservatiever dan de katholieke zijde, lokaal dan tenminste, landelijk zou ik er geen uitspraak over durven doen.*

In Amsterdam en Rotterdam is men meer gewend aan allochtone raadsleden en verder in ontwikkeling dan in Zaanstad en Rotterdam. Voor alle partijen valt te concluderen dat het voor de partijafdelingen in Amsterdam en Rotterdam al normaler is om allochtone raadsleden in de raad te hebben dan in Zaanstad en Eindhoven. Voor de partijafdelingen in Zaanstad en Eindhoven is dit nog een onbekender terrein, hoewel de PvdA en GroenLinks wel aangeven dat ze het belangrijk vinden en er ook al ervaring mee hebben. In Amsterdam en Rotterdam hebben de partijafdelingen meer allochtone leden dan in Eindhoven en Zaanstad.

We stelden ook per stad een score op “Specifiek zoeken naar etnische minderheden”. In tabel 5.4 is per stad aangegeven wat de gemiddelde score is bij het specifiek naar etnische minderheden zoeken. Deze tabel is op dezelfde manier samengesteld als tabel 5.1 en 5.2. Steden konden dus minimaal nul punten krijgen en maximaal vier.

**Tabel 5.3 “Score Specifiek Etnische Minderheden Zoeken”:** gemiddelde per stad

Stad	Gemiddelde N
Zaanstad	0,6 5
Eindhoven	1 3
Amsterdam	2,0 3
Rotterdam	2,3 3
<i>Totaal</i>	<i>1,314</i>

In Rotterdam blijkt het meest naar etnische minderheden gezocht te zijn. Na Rotterdam is er in Amsterdam het meest gezocht, daarna Eindhoven en daarna Zaanstad. Het is dus niet zo dat er Amsterdam en Rotterdam minder gezocht is naar allochtone raadsleden omdat het daar misschien makkelijker is. Het lijkt er op dat het in Amsterdam en Rotterdam meer prioriteit heeft dan in Eindhoven en Zaanstad.

## **5.7 Conclusie**

Wat betreft de rekrutering van allochtone raadsleden kunnen we in de eerste plaats concluderen dat de ‘poortwachters’ nog voornamelijk autochtone, hoog opgeleide mannen op leeftijd zijn. In de meeste afdelingen (tien van de veertien) zaten er geen etnische minderheden in de kandidaatstellingscommissie. Dat de poortwachters in ons onderzoek allen autochtoon zijn en dat het grootste deel van de kandidaatstellingscommissies geheel is samengesteld uit autochtonen vormt een potentiële belemmering voor allochtone kandidaten. De partijafdelingen die wel etnische minderheden in de kandidaatstellingscommissie hadden, waren voornamelijk de linkse partijen in de grote steden.

In de algemene strategieën om kandidaten te zoeken zien we weinig originaliteit. Vooral het zoeken in het ledenbestand en het gebruik maken van het eigen netwerk van partijfunctionarissen is populair. Men kan zich afvragen of partijen zich dit nog wel kunnen veroorloven. De belangstelling om actief te worden in een partij, en bijvoorbeeld het raadslidmaatschap aan te gaan, neemt in het algemeen af. Het is bekend dat het werven van vrouwen en etnische minderheden over het algemeen nog meer moeite kost dan het werven van autochtone mannen. Er wordt nu door de partijen bijvoorbeeld geen contact opgenomen met organisaties van etnische minderheden bij de zoektocht naar nieuwe raadsleden. Ook

door de landelijke partijen wordt er niet bijster veel aandacht aan besteed. Alleen door GroenLinks en in mindere mate het CDA worden richtlijnen opgesteld ten aanzien van de rekrutering van etnische minderheden.

Over de verschillen tussen steden en de verschillen tussen partijen valt op te merken dat zowel de grootte van de stad als de ideologische positie van de partij van invloed is op de mate waarin partijen bewust naar allochtone kandidaten zoeken. Voor de linkse partijen in de grootste steden is het al vanzelfsprekend geworden dat er etnische minderheden in de raad zitten en dat er bewust naar gezocht wordt. Dit is ook logisch gezien het feit dat deze partijafdelingen ook als eerste zijn begonnen met het werven van allochtone kandidaten dan andere partijafdelingen. De CDA afdelingen hebben in 1998 bewuster gezocht, maar dit heeft geen overweldigend resultaat gehad.

Over het functioneren van allochtone raadsleden kunnen we concluderen dat de linkse partijafdelingen hebben geleerd van het verleden; allochtone raadsleden zijn te onervaren de raad in gegaan. De andere partijen, zoals de VVD, D66 en in mindere mate het CDA, bekritisieren de linkse partijen hard om het plaatsen van niet-adequate allochtone raadsleden. Behalve een veroordeling, zoeken deze partijen ook een legitimatie in het feit dat bij de linkse partijen allochtone kandidaten 'mislukt' zijn. Het wordt minder erg dat ze zelf geen allochtone raadsleden hebben, want beter geen allochtoon dan een slechte allochtoon. Negatieve ervaringen kunnen een belemmerend effect hebben op de rekrutering omdat men veel voorzichtiger is geworden met het verkiesbaar stellen van mensen die nog niet genoeg ervaring hebben. Aan de andere kant geeft het wel aan dat partijen van hun fouten geleerd hebben en dat er wat dat betreft een duidelijke ontwikkeling te zien is. Veel respondenten plaatsen de problemen waar allochtone raadsleden tegen aanlopen in een breder kader, namelijk de problemen waar nieuwe raadsleden in het algemeen tegen aanlopen.

De achterban en het netwerk van allochtone raadsleden is voor alle partijfunctionarissen een heet hangijzer. Allochtone raadsleden worden in een moeilijke positie geplaatst. Aan de ene kant mogen ze hun achterban niet vertegenwoordigen en aan de andere kant zijn ze juist vanwege die achterban aantrekkelijk voor partijen. Het netwerk van allochtone raadsleden vormt dus tegelijkertijd een angst en een voordeel voor partijfunctionarissen. Voor de rekrutering kan dit twee effecten hebben. Aan de ene kant kunnen allochtone raadsleden eerder geselecteerd worden vanwege het voordeel dat hun netwerk voor de partijafdeling oplevert. Aan de andere kant kan de angst van partij-functionarissen dat allochtone raadsleden alleen hun eigen achterban vertegenwoordigen belemmerend werken in de rekrutering. Het valt in ieder geval te verwachten dat het een effect heeft op de uitstroom van allochtone raadsleden. Door de druk die zij voelen van de partijfunctionarissen kunnen zij vroegtijdig aftreden.

De conclusies kunnen ons optimistisch stemmen over de mogelijkheden die er zijn voor allochtone politici. Het is duidelijk te zien dat de partijafdelingen die er al langer mee bezig zijn duidelijk een ontwikkeling hebben meegemaakt en er is geen reden om te veronderstellen dat andere partijafdelingen deze ontwikkeling niet ook zullen doormaken. Na de linkse partijen in de grote steden is de ontwikkeling nu ook begonnen bij de rechtse partijen in de grote steden. Ook sfeer in partijen lijkt in positieve zin veranderd te zijn. Er is echter geen reden om overmoedig te worden. Als allochtone raadsleden klem gezet blijven worden door dubbele eisen, namelijk aan de ene kant niet mogen optreden als belangenbehartiger van een groep en aan de andere kant blijven aangesproken worden op hun allochtone afkomst, kan dit de ontwikkeling tegengaan.



## Hoofdstuk 6 - Gemeenteraadsleden

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van het aantal raadsleden – in kwantitatieve zin - en op hun functioneren in de lokale politiek - in beschrijvende zin. Paragraaf 6.1 gaat over de aantallen allochtone raadsleden tussen 1986 en nu. In paragraaf 6.2 worden een aantal achtergrondkenmerken van de geïnterviewde raadsleden beschreven. In paragraaf 6.3 gaan we in op de manier waarop men partijlid en vervolgens raadslid is geworden. Paragraaf 6.4 gaat over de rol van etnische organisaties en contacten van de raadsleden. In paragraaf 6.5 worden de ervaringen van raadsleden behandeld: zijn zij tevreden over hun invloed, hoe worden zij behandeld. In paragraaf 6.6 gaan we kijken of zij specifiek met migrantenissues bezig zijn of niet en wat zij vinden van de diverse aspecten van het gemeentelijk beleid.

### 6.1 Ontwikkeling in de steden, aantallen allochtone raadsleden

De ontwikkelingen in de vier onderzochte steden is in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. Een belangrijk verschil tussen Amsterdam en Rotterdam enerzijds en Eindhoven en Zaanstad anderzijds is dat er stadsdeelraden zijn in Amsterdam en Rotterdam. Bij het interviewen van raadsleden hebben wij ons beperkt tot de centrale gemeenteraad, maar wel gevraagd of men via stadsdeelraden in de centrale raad is gekomen.

In tabel 6.1 is de ontwikkeling van het aantal allochtone raadsleden weergegeven vanaf het moment dat migranten stemrecht kregen voor de gemeenteraden.

**Tabel 6.1 Aantal allochtone raadsleden vanaf 1986 in vier steden**

Jaar:	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002
stad:				
Amsterdam	3	4	8	11
Rotterdam	1	2	2	8
Eindhoven	2	1	2	1
Zaanstad	1	1	3	3

\* de cijfers van 1986-1994 zijn gebaseerd op een schatting. Bij de gemeentes was de precieze informatie niet meer te achterhalen.

In Amsterdam en Zaanstad is het aantal allochtone raadsleden in vier opeenvolgende raadsperiodes langzaam toegenomen. In Rotterdam is het aantal allochtone raadsleden bij de verkiezingen van 1998 ineens enorm gestegen. In Eindhoven is het aantal allochtone raadsleden extreem laag. Qua etnische achtergrond zijn in de loop van de jaren veranderingen opgetreden. Aanvankelijk waren het hoofdzakelijk Surinamers die in de raad terechtkwamen en in Zaanstad een Spaanse mevrouw. In de huidige raadsperiode (1998-2002) is de diversiteit toegenomen en vinden we in de vier steden opgeteld acht Surinaamse, acht Turkse, vijf Marokkaanse, één Antilliaans en één Ghanees raadslid.

### 6.2 Kenmerken van geïnterviewde allochtone raadsleden

In dit onderzoek zijn alle gemeenteraadsleden van allochtone afkomst benaderd die tussen 1994 en 2000 in de gemeenteraden van Amsterdam, Rotterdam, Zaandam en Eindhoven hebben gezeten. Van de 32 benaderde raadsleden zijn er 27 feitelijk geïnterviewd. Een aantal kenmerken waren via de websites van de gemeentes reeds bekend, ook van de niet geïnterviewde raadsleden (zoals sekse, etnische achtergrond, duur van het raadslidmaatschap, partij). Hieronder zullen we een aantal kenmerken van de raadsleden opsommen:

etnische achtergrond alle raadsleden in dit onderzoek: 12 Surinamers, 12 Turken, 6 Marokkanen, 1 Antilliaan, 1 Ghanees

de partij met de meeste allochtone raadsleden (tussen 1994-2000) is de PvdA (14), daarna GroenLinks (10), CDA (3), D'66 (3), VVD (1) en een lokale partij (1). Vanzelfsprekend



heeft de keuze van de steden invloed op deze cijfers: zowel in Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven als Zaanstad is de PvdA een grote partij.

eerste versus tweede generatie. Het merendeel van de allochtone raadsleden komt uit de eerste generatie, dat wil zeggen dat zij zelf gemigreerd zijn. Alleen in Amsterdam treffen we twee vrouwen uit de tweede generatie aan (d.w.z. in Nederland geboren): één Surinaamse en één Marokkaanse. De verschillen in de houding van de eerste en tweede generatie worden door diverse mensen als groot ervaren.

Sekse. De meeste (72%) raadsleden zijn mannen (23 van de 32), er zijn zeven vrouwen (22%) en van twee raadsleden hebben we het geslacht niet kunnen achterhalen. In Amsterdam zijn relatief wat meer vrouwen (acht mannen, vijf vrouwen en één onbekend) en is er meer diversiteit onder de vrouwen (Turks, Surinaams, Marokkaans en Ghanees), terwijl we in Rotterdam relatief veel mannen aantreffen (zeven van de negen en één Surinaamse vrouw en één onbekend). In Eindhoven troffen we twee mannen en was één Turkse vrouw afgetreden. In Zaanstad troffen we vijf mannen aan.

Tot zover de kenmerken die van alle 32 raadsleden bekend zijn, het vervolg van het hoofdstuk betreft alleen kenmerken die van de 27 geïnterviewde raadsleden bekend zijn.

### Opleidingsniveau

De geïnterviewde raadsleden zijn overwegend hoog opgeleid, 41 % heeft een universitaire opleiding afgerond, 37% heeft een HBO-opleiding afgerond, en nogal wat raadsleden hebben een universitaire opleiding gevolgd maar niet afgerond.

### Familieachtergrond

De familieachtergrond van de geïnterviewde raadsleden is divers. Zo'n 30% van de vaders was werkzaam in de industrie, nog 30% in een eigen bedrijf of in de handel. 11% van de vaders werkte in het overheidsapparaat in het herkomstland en nog eens 11 % werkte in het onderwijs. Het merendeel van de moeders (63%) was huisvrouw. 19% van de allochtone raadsleden komt uit een gezin waarin de vader actief was in een politieke partij. Meer voorkomend is dat de vader wel actief was in een organisatie maar niet een politieke partij (in 37 % van de gevallen). Het kan gaan om een plaatselijke kerk of moskee, maar in twee gevallen ook om een landelijke tak van een vakbond.

In 44% van de gevallen was de vader helemaal niet actief in een organisatie.

De Surinaamse raadsleden hebben vaker een vader die actief was dan Turkse en Marokkaanse raadsleden, maar het gaat om dermate kleine aantallen dat hier geen vergaande conclusies uit getrokken kunnen worden (het verschil is statistisch niet significant).

### Beroep, sector

Van de raadsleden blijkt er slechts twee geen betaald werk te verrichten. Men is werkzaam in de overheidssector (16%), de welzijnssector (28%), het onderwijs (12%), de juridische sector (16%), handel/eigen bedrijf (16%) en overigen (12%). Er worden regelmatig beroepen genoemd waar voor etnische minderheden gewerkt wordt, met name in de welzijnssector. De geïnterviewde raadsleden zijn hebben een vol programma, meestal kost het raadswerk hen zo'n 12 tot 24 uur per week naast hun baan, gezin en lidmaatschap van organisaties.

## 6.3 Actief worden in een partij en raadslid worden

Ongeveer twee derde van de raadsleden is op eigen initiatief lid geworden van een partij. In een aantal gevallen viel een raadslid op als medewerker van bijvoorbeeld de vakbond, een trainingsbureau of een belangenorgaan en is er door partijleden nadrukkelijk gevraagd om actief te worden binnen de partij.

Wanneer we de raadsleden vroegen waarom zij lid zijn geworden van hun partij, kan ongeveer 52% van de antwoorden opgevat worden als in de eerste plaats ideologische argumenten. Bijvoorbeeld:

*“Ik wilde politiek actief worden om te proberen mijn idealen te verwezenlijken. GroenLinks was de partij die voor mij de meest humanistische standpunten innam t.a.v. etnische minderheden. Ik wilde opkomen voor een gelijke positie van mensen. Ik zag dat de manier waarop structuren zijn ingericht in de samenleving dusdanig waren dat je in de politiek moet om dingen te veranderen, je idealen te verwezenlijken.”*

Bij ongeveer een kwart van de antwoorden ligt de nadruk meer op participatie, bijvoorbeeld:

*“Ik kwam in mijn werk als jongerenwerker veel knelpunten tegen die op gemeentelijk en stadsdeelniveau speelden. Je komt in aanraking met politici, dus je wilt mee beslissen. Ik was*

*aanvankelijk in het stadsdeel actief voor de PvdA en voor een lokale partij via mijn werk. Nou dan is het logisch dat je zelf ook politiek actief wordt.”*

De stap om zich beschikbaar te stellen op de kieslijst als raadslid is meestal de consequentie van initiatieven en beslissingen van andere partijleden. Slechts twee raadsleden hebben daar zelf sterk op aangestuurd, de meerderheid is gevraagd. Als we vragen wat de overwegingen van de geïnterviewden waren om zich verkiesbaar te stellen, wordt in de helft van de gevallen ‘migrantenissues’ expliciet genoemd, bijvoorbeeld:

*“Ik ben lid geworden omdat ik deelnemer wil zijn in de beslissingen die voor Eindhoven goed zijn. Mijn grootste ambitie is: mee beslissen over onszelf, over de minderheden.”*

*“Mijn doelstelling in de raad is om de andere stemmen vanuit de Marokkaanse gemeenschap te laten horen”*

Op welke wijze spelen etnische organisaties een rol bij de selectie en de verkiezing van allochtone kandidaten? Allochtone raadsleden worden onder anderen op de kieslijsten geplaatst vanwege de achterban die zij meebrengen. Soms worden bekende vertegenwoordigers uit een gemeenschap geselecteerd. Zo werd de voorzitter van het SPIOR (overkoepelend overleg van moskeeën met de gemeente) in Rotterdam door het CDA gevraagd. In sommige gevallen is het lidmaatschap van een etnische organisatie heel belangrijk, maar het is beslist niet juist om te veronderstellen dat allochtone kandidaten vaak op die manier op de kieslijsten komen. Een aantal mensen vertelt dat zij via hun baan in contact zijn gekomen met partijleden die hen vervolgens vroegen om politiek actief te worden. Vaak lijken mensen eerder via persoonlijke contacten dan via etnische organisaties in de politiek betrokken te zijn geraakt.

De meerderheid van de raadsleden meent dat etnische minderheden wel eens via de etnische organisaties in de raad terechtkomen. Toch zijn de meeste ondervraagden zelf niet op die manier raadslid geworden. Hun observaties over het wervingsbeleid van hun partij zijn dat potentiële allochtone kandidaten vooral via via bij de partij komen: een partijlid kent nog een welzijnswerker of heeft nog een vriend, die hem wel geschikt lijkt. In Amsterdam en Rotterdam blijken acht van de twintig geïnterviewden in een stadsdeelraad actief te zijn geweest. Het valt te verwachten dat de doorstroom van stadsdeelraden naar de centrale raad in de toekomst een belangrijkere rol gaat spelen. Toch kunnen etnische organisaties een belangrijke bron van contacten vormen tussen partijen en een etnische gemeenschap. Daarover bestaan verschillende meningen.

*“Allochtone raadsleden komen steeds minder uit de migrantenorganisaties, vroeger wel. Die tendens is er wel geweest maar volgens mij is die nu aan het verdwijnen. Ik ben zelf niet gevraagd via de migrantenclub, ik ben echt gevraagd via een, ja echt een witte club.”*

Men neemt ook een zeker wantrouwen van witte partijfunctionarissen tegenover etnische organisaties waar, omdat die niet kunnen inschatten in hoeverre een organisatie extremistisch zou kunnen zijn. De partij rekent er vaak op dat de allochtone raadsleden contact zoeken met etnische organisaties, wat in sommige gevallen weer tot de vreemde situatie kan leiden dat een Marxistisch georiënteerde niet gelovige Turk naar een moskee gestuurd wordt.

#### **6.4 Contacten met etnische organisaties, algemene organisaties, sociaal netwerk**

Van de 27 geïnterviewde raadsleden zijn er 18 lid van één of meer etnische organisatie en 9 niet. Een aantal raadsleden vertelt dat zij het lidmaatschap van de organisaties hebben opgezegd korte tijd na hun aantreden in de raad, omdat een en ander niet verenigbaar bleek. Ook degenen die wel lid zijn van etnische organisaties hebben vaak bestuursfuncties neergelegd, of alleen lidmaatschappen gehandhaafd buiten de gemeente. Op de vraag om wat voor soort organisatie het gaat, worden zeer verschillende antwoorden gegeven, het meest voorkomend is een belangen- of steunorganisatie zoals b.v. FORUM. In 17% van de gevallen betreft het een religieuze organisatie.

De meerderheid van de allochtone raadsleden wordt door deze organisaties wel eens gevraagd om belangen te behartigen, maar 74% komt niet in de positie terecht dat men zich onder druk gezet voelt. Diverse malen wordt aangehaald dat men “zonder last en ruggespraak” is gekozen. Ook wordt wel opgemerkt dat je dat vrij snel leert als je eenmaal in de politiek werkt. Een kleine groep opereert wél bewust als belangenbehartiger van een organisatie of van een bepaalde subgroep uit de betreffende etnische gemeenschap: twee Surinaamse raadsleden doen duidelijke uitspraken in die richting. Een aantal raadsleden is zich bewust van de problemen die het kan

veroorzaken als blanke collega's de indruk hebben dat men voor een specifieke achterban werkt. Er blijkt sprake van tegenstrijdige verwachtingen: enerzijds wordt men vanwege de specifieke achterban binnengehaald, anderzijds is het niet de bedoeling dat men té veel aandacht aan die achterban besteedt.

*Het is dubbel, ze willen graag gebruik maken van jouw netwerk, maar alleen voor migranten is ook niet goed.*

De geïnterviewden waren niet alleen lid van etnische organisaties, maar ook van algemene organisaties. Van de 27 geïnterviewden zijn er 21 lid van minstens één algemene organisatie. Het gaat om allerlei soorten organisaties, vakbonden, beroepsverbanden, sociaal culturele organisaties, mediaorganisaties, etcetera. Op de vraag of er een regenboogoverleg van migranten uit verschillende partijen bestaat, antwoordt een raadslid dat dat er wel ooit geweest is, maar nu niet meer. Men merkt op dat het niet meevalt om met verschillende politieke visies tot een gezamenlijk standpunt te komen en dat de standpunten toch belangrijker zijn dan het migrant-zijn. Dit antwoord komen we in meer steden tegen. Is dat de tijdgeest, dat dit soort overlegvormen minder actief zijn?

Een raadslid in Amsterdam:

*"Ik denk het wel. Vanuit de partij denk ik dat er meer tolerantie is naar migranten toe. Maar aan de andere kant denk ik dat migranten die nu in de raad zitten ook wel iets anders aan hun hoofd hebben, los van hun migrant zijn. Ze hebben een bredere baggage. Ze willen er niet meer zoveel energie in steken."*

Over het aantal overlegvormen komt uit de interviews nogal tegenstrijdige informatie. Blijkbaar is lang niet iedereen op de hoogte van de overlegvormen waar anderen aan deelnemen. In alle steden waren mensen die beweren dat er geen enkele overlegvorm is én mensen die beweren dat er een regenboogoverleg tussen partijen bestond. Waarschijnlijk is de term regenboogoverleg niet duidelijk.

Een derde onderwerp dat te maken heeft met contacten zijn de persoonlijke netwerken van allochtone raadsleden. Deze kunnen van belang zijn in het functioneren in de politiek. Aan de raadsleden werd gevraagd wie zij om advies zouden vragen wanneer zij een belangrijke politieke beslissing moeten nemen. Het enthousiasme van de raadsleden om mensen uit hun persoonlijk netwerk op te noemen was niet overweldigend. Iemand merkte op dat het nu wel erg persoonlijk werd. In de interviews merkten we diverse malen dat er ongemakkelijk gereageerd werd. Men is gewend om interviews te geven aan journalisten en is voorzichtig met het noemen van persoonlijke contacten. Met dit voorbehoud in gedachte dienen de volgende resultaten gelezen te worden. Het gemiddeld aantal genoemde contacten is 6,2 (minimaal 1, maximaal 10).

We hebben de genoemde contacten opgesplitst in a) contacten binnen de eigen etnische groep, b) contacten met Nederlanders c) contacten met anderen. Gemiddeld kwam 30% van de genoemde contacten uit de eigen etnische groep. Acht raadsleden hebben geen enkel adviseur genoemd uit de eigen etnische groep, bij acht raadsleden kwam minder dan de helft van de genoemde adviseurs uit de eigen etnische groep, bij negen raadsleden lag het percentage genoemde adviseurs uit de eigen etnische groep boven de 50%.

Nederlandse adviseurs zijn populairder dan adviseurs uit de eigen etnische groep. Van het totaal aantal adviseurs is 37% Nederlands. Hierbij gaat het regelmatig om Nederlandse partijgenoten. Het percentage genoemde Nederlandse adviseurs is slechts in twee gevallen nul, bij 17 raadsleden ligt het percentage Nederlanders van het totale aantal genoemde adviseurs tussen de 1-49%, in zes gevallen ligt het percentage Nederlanders tussen 50-100%.

Bij het werk in de politiek kunnen ook contacten met Nederlanders binnen de familie een rol spelen, of contacten die via deze Nederlandse familie spelen. De meerderheid van de raadsleden (72%) is getrouwd of samenwonend. Ongeveer een derde van deze ondervraagden heeft een Nederlandse partner. Bijna de helft van alle raadsleden heeft één tot zes familieleden die een Nederlandse partner hebben (vaak broers of zussen, ook kinderen of neven en nichten).

## 6.5 Functioneren raadsleden

Welke ervaringen hebben allochtone raadsleden in de partij en in de raad?

Iets meer dan de helft van de raadsleden vindt dat er specifieke barrières zijn in het functioneren van de partij voor etnische minderheden. Het meest genoemde probleem is de ‘vergadercultuur’:

*“Je moet wel veel geduld hebben, als je dat niet hebt, zie je mensen alleen vergaderen en dan haak je af. Als je niet ziet dat de democratie zo functioneert. De nieuwkomers denken soms te snel: dat gepraat dat leidt toch tot niets. De hele Nederlandse overlegstructuur, daar heb je bereidheid voor nodig om langzaam te werken”.*

Een ander genoemd probleem is

*“dat collega’s je isoleren als je niet aan hun netwerk en wijze van doen deelneemt. Bijvoorbeeld, ze spreken op een camping af. Nou, daar zou ik normaal nooit komen, dus ik val buiten die discussie daar.”*

Verder wordt ook opgemerkt dat mensen wiens taalniveau in het Nederlands onvoldoende is, het niet redden, maar dit komt in Amsterdam en Rotterdam niet meer zo veel voor, wel in de kleinere steden. Dergelijke problemen hoeven niet persé alleen voor etnische minderheden te gelden. Een meer algemene kant van het raadswerk:

*“Elke organisatie heeft een eigen manier van denken, heeft haar mores en barrières. Als nieuwkomer in een organisatie moet je zien die dingen te begrijpen. Maar het is onzin om te denken dat je er zomaar in komt. Je moet daar pragmatisch mee omgaan, trachten te begrijpen hoe dat in elkaar zit. Ik geloof in de actieve rol en eigen verantwoordelijkheid. Als je dat niet eens zou kunnen overwinnen, dan kun je geen raadslid worden, dan moet je niet in de politiek gaan.”*

De partij blijkt voor meer barrières te zorgen dan de manier waarop de raad functioneert. Meer dan de helft vindt dat het functioneren van de raad geen specifieke problemen veroorzaakt. De problemen in de raad blijken vaak barrières te zijn die zowel allochtonen als autochtonen gelden. Zo hebben veel nieuwe raadsleden het aanvankelijk niet makkelijk, zowel in de partij als in de raad, dit heeft te maken met het feit dat men nieuw is en niet weet hoe alles functioneert - “Je moet de regels van het spel leren kennen” - maar soms speelt het migrant zijn een rol. Bijvoorbeeld:

*“Ik verwachtte van tevoren dat er veel meer zou worden samengewerkt – en misschien verwachtte ik dat vanuit ervaringen in de gemeenschap waaruit ik afkomstig ben – maar dat is dus niet zo. Als ik iets van de grond wil krijgen, dan moet je dat helemaal alleen doen. Er is niemand die je daarbij ondersteunt. Ik dacht dat het voldoende was om bij de wethouder aan te kloppen om iets gedaan te krijgen, maar dat is niet zo. Je moet zelf achter de potjes aan en met ambtenaren praten. Die drempel moet je kunnen nemen, dat ze voor jou werken. Ik denk dat andere allochtone raadsleden dezelfde problemen hebben. Je mist die cohesie met elkaar, zowel voor allochtonen en autochtonen. Je moet echt leren om je staande te houden binnen de partij. Wat dat betreft vind ik dat allochtonen zich goed moet beseffen waar je instapt als je raadslid wordt. Je moet je goed laten adviseren en begeleiden, en daarvoor moet je zelf de mensen om je heen verzamelen. Dat heb ik niet gedaan. Momenteel is er weinig tot geen begeleiding, je wordt niet ingewerkt als raadslid.*

Over het algemeen zijn de raadsleden tevreden over de invloed die zij op het partijbeleid kunnen uitoefenen. Men vindt dat er voldoende geluisterd wordt en dat men een behoorlijk invloed heeft.

*“Ja, ik ben daar tevreden over. Er is veel discussie mogelijk. Op de fractievergaderingen is er ruimte genoeg om naar voren te brengen wat je van iets vindt. En dat vind ik wel prettig. Soms is het lastig om over bepaalde zaken mee te praten omdat de kennis je ontbreekt. Dus het duurt een tijdje voor je er echt in zit.”*

Meer malen wordt opgemerkt, dat je invloed als raadslid op het partijbeleid in een stad heel groot is, zelfs verrassend groot. De helft van de geïnterviewden heeft in de commissie gezeten die het verkiezingsprogramma heeft samengesteld. Slechts vier geïnterviewden geven aan dat zij niet tevreden zijn.

*“Nee, ik ben nog niet tevreden, een beetje, maar nog niet helemaal. Ik probeer de fractie te overtuigen van een bepaalde beleidslijn, maar dat lukt niet altijd. Het is ook heel moeilijk, we zijn nog nieuw. Er zitten een paar mensen in met heel veel ervaring, het is moeilijk om daar tussen te komen. Dan moet je van goede huize komen.”*

Soms schrijft men de redenen toe aan de partij, met name over de PvdA wordt gezegd dat die te intern gericht is.

Voor een raadslid is de relatie met het ambtelijk apparaat van groot belang om zijn werk succesvol te kunnen doen. Wanneer de ambtenaren hun informatie niet doorspelen, kan een raadslid niet functioneren. De meeste respondenten (71%) zegt dat allochtone raadsleden geen speciale problemen ervaren bij hun contacten met het ambtelijk apparaat.

*“... als ik kijk naar mijn eigen ervaring heb ik daar niet zo'n moeite mee gehad. Maar je moet wel eigen initiatief nemen.”*

*“Het hangt af van je eigen contacten. Mijn eigen ervaring is dat ik altijd geholpen word, als ik iets vraag. Met ambtenaren moet je ook een vertrouwensrelatie opbouwen.”*

Een kleine minderheid, namelijk twee raadsleden hebben wel problemen met ambtenaren:

*“Het is meer een netwerkkwestie. In het circuit kennen ze minder mensen en is het lastiger contacten te leggen en te onderhouden. Ze zitten niet in een natuurlijk circuit. Maar het is niet zo dat ambtenaren allochtone raadsleden negeren.”*

De tevredenheid over invloed en functioneren hangt ook samen met geaccepteerd worden door collega's. Door 65% van de ondervraagden wordt gesteld dat men geen ervaringen heeft binnen de gemeentepolitiek die aan discriminatie doen denken. Zoals ook in eerder onderzoek is gebleken, lokt het woord discriminatie in de vraag, ook al is het omzichtig gesteld, geen éénduidige reacties op. De één denkt aan directe beledigingen door collega raadsleden van de centropartij, een ander denkt aan beleidsvoorstellen waarbij geen rekening gehouden is met de belangen van minderheden en een derde denkt aan een situatie waarin hij door de organisatoren van een bijeenkomst niet als de vertegenwoordiger van de PvdA werd herkend. Van beledigende opmerkingen door collega's is geen sprake, wel voelen een aantal raadsleden zich geroepen om veel uit te leggen en onbegrip te bestrijden. Zo moest een raadslid van GroenLinks aan zijn partij uitleggen dat de meeste Turkse kiezers niet zo gecharmeerd zijn van een actie voor Koerden. Dit beschouwt men als een specifieke en nuttige taak van een allochtoon raadslid.

Duidelijke voorbeelden van 'tokenisme', d.w.z. dat er een allochtoon op een zichtbare plaats wordt gezet, die verder geen invloed heeft, worden slechts door één persoon genoemd en dan denkt hij terug aan één van de eerste raadsperiode dat etnische minderheden deelnamen en niet aan zijn eigen functioneren. Als de allochtone kandidaten er éénmaal zijn, worden ze naar eigen zeggen serieus genomen. Natuurlijk zullen niet veel mensen zelf graag toegeven dat ze alleen maar voor de vorm in een partij zitten, maar we hoorden ook weinig verhalen over andere raadsleden uit andere partijen. De situatie lijkt zich in de loop van de jaren te verbeteren, omdat er meer ervaren politici komen die de politieke wereld kennen.

#### *Achterban*

Op de vraag: 'wie vertegenwoordigt u als raadslid?', antwoordt 60% van de geïnterviewde raadsleden dat zij de belangen van de hele stad vertegenwoordigen. In sommige gevallen blijken mensen dat steeds sterker te voelen. Dat men "zonder last of ruggespraak" in de raad zit, werd diverse malen genoemd. Dat een groot aantal raadsleden op de kieslijst is gekomen vanwege hun achtergrond lijkt vanzelfsprekend. Wordt men daarmee ook geacht belangen van etnische minderheden te vertegenwoordigen? De antwoorden verschillen:

*“nee. Binnen de partij niet. Maar het is dubbel, ze willen graag gebruik maken van jouw netwerk, maar alleen voor migranten is ook niet goed”*

Een onderwerp dat onder de blanke Nederlandse partijfunctionarissen meer lijkt te leven dan onder de allochtone raadsleden is 'cliëntelisme'. Onder cliëntelisme wordt wel verstaan het uitwisselen van gunsten: kiezers brengen voorkeurstemmen op iemand uit en in ruil daarvoor regelt hij hun zaken. Deze handelwijze wordt verondersteld meer voor te komen in de derde wereld landen, c.q. de herkomstlanden van de raadsleden.

In hoeverre je moet opkomen voor een specifieke achterban, is een onderwerp waarover nogal verschillende meningen en handelingswijzen bestaan. Aan de ene kant staan raadsleden met een duidelijke achterban waar zij

ook voor opkomen. Aan de andere kant staan raadsleden die bijna op extreme wijze alle lidmaatschappen van organisaties hebben opgezegd en benadrukken dat zij er voor alle kiezers in de betreffende stad zijn. Men lijkt er in sommige gevallen bang te zijn voor de beschuldiging van cliëntelisme. De helft van de raadsleden met voorkeurstemmen in de raad gekomen en de andere helft niet. Een kwart van de raadsleden geeft aan dat die voorkeurstemmen van een etnische achterban is. Het zou in dat geval niet raar zijn om voor die belangen op te komen. Sommige raadsleden zijn door hun partij gekozen vanwege het feit dat zij bekend zijn in een specifieke etnische gemeenschap. Sommigen hebben in hun campagne ingespeeld op specifieke wensen van een specifieke etnische gemeenschap. Aan de andere kant is er een behoorlijke groep raadsleden die bewust of helemaal geen campagne hebben gevoerd, of een campagne waarbij de partijstandpunten de nadruk kregen en niet de achtergrond van de kandidaat. Het lijkt er op dat in Amsterdam het campagne voeren richting een etnische achterban minder getoelereerd wordt, het ligt ook niet in de lijn van het diversiteitsbeleid. Maar echt te bewijzen is deze stelling niet. Ook verschillen tussen partijen kunnen hierin meespelen, maar het aantal respondenten per partij is te klein om hierover conclusies te kunnen trekken.

Een Surinaams raadslid:

*“Als je hier niet opgegroeid bent, zijn er een aantal gedragingen en gewoonten die je niet kent en die je moet leren kennen. Specifiek... ja, op de persoon stemmen, voorkeurstemmen, zijn in Suriname heel gewoon. Je bekendheid en acceptatie van jou als persoon speelt een belangrijke rol. Maar hier wordt dat je bijna kwalijk genomen. En dat stond in schrille tegenstelling met de doelstelling dat de politiek dichter bij de burger gebracht moest worden en juist zou bewerkstelligen dat meer personen bekendheid en banden zouden hebben met die samenleving. Ik heb aangegeven hoe allochtone organisaties op het allochtone raadslid kunnen reageren, dat wordt al gauw als cliëntelisme bestempeld. Dat is vanuit de gewoonte in de herkomstlanden, daar is niets mis mee. Het is al zo vaak aangeduid hoe verbaal anderszins de zaken hier worden toegedekt.”*

*“De Surinaamse gemeenschap en de Turkse gemeenschap zijn anders georganiseerd. De Surinamers zijn meer georganiseerd op basis van netwerk, het is meer gevoelsmatig. Ander soort banden. Terwijl de Turken zijn meer geneigd om sec organisaties te vormen, daarin zijn ze wel sterk. Dat heeft zijn weerslag in hoe ze de zaken aanpakken. Surinamers zijn meer gericht op lobbywerk, de Turken hebben meer protestachtige organisaties.”*

Bestaan er tegenstellingen tussen etnische groepen?

De meerderheid van de respondenten vindt dat etnische groepen weliswaar geen eenheid vormen, maar van conflicten die op etnische achtergrond zijn gebaseerd wil men meestal niet spreken. In enkele gevallen worden wel conflicten tussen Koerden en Turken genoemd. Conflicten ontstaan meestal door verschillen in politieke visie, bijvoorbeeld tussen rechtse en linkse partijen, en dat weegt zwaarder wegen dan etnische afkomst. Een raadslid raakt geïrriteerd door de vraag naar conflicten tussen etnische groepen:

*In de gemeenteraad hebben we echt te maken met heel volwassen mensen die hun raadswerk serieus nemen.*

Ken men andere raadsleden die zijn afgetreden en zo ja waarom zijn zij afgetreden?

Een aantal raadsleden is zelf afgetreden, één vanwege meningsverschillen in de partij, Een ander trad af omdat hij een baan kreeg in een andere plaats en verhuisde, maar hij vond het niet zo erg om af te treden, want de lol was er af. Eén (vrouw) trad af omdat zij een baby kreeg, haar baan niet kwijt wilde en het raadslidmaatschap te veel gevraagd was. Iedereen kent wel raadsleden die zijn afgetreden, maar niet altijd wil men op de redenen ingaan. Het lijkt er op dat in de tweede periode, toen veel nieuwe politici in de partijen kwamen, hier en daar een aantal mensen gefrustreerd zijn geraakt.

*“Je moet echt leren om je staande te houden binnen de partij. Wat dat betreft vind ik dat allochtonen zich goed moet beseffen waar je instapt als je raadslid wordt. Je moet je goed laten adviseren en begeleiden, en daarvoor moet je zelf de mensen om je heen verzamelen. Dat heb ik niet gedaan. Momenteel is er weinig tot geen begeleiding, je wordt niet ingewerkt als raadslid.”*

Dat er met name in de eerste raadsperiode van beide kanten wel problemen waren, blijkt wel uit sommige verhalen. Ook hier noemt men makkelijker voorbeelden uit een andere stad en uit een concurrerende partij dan uit de eigen partij, omdat men geen vuile was wil buiten hangen.

*“Tja, het was onbegrip ten aanzien van minderheden Er is te weinig begeleiding en te weinig waardering. Wil je die allochtoon alleen naar buiten toe, of wil je hem serieus nemen? Daar gaat het om! Daarom zijn er meer broedplaatsen nodig, om mensen te trainen, zodat ze goed kunnen werken.”*

## **6.6 Aspecten van het stedelijk minderhedenbeleid**

Is het mogelijk om je helemaal niet met migranten issues bezig te houden? In Amsterdam zijn een aantal raadsleden die zich zeer expliciet *niet* met migranten issues bezig houden. Dit is voor één van hen zelfs reden om niet aan het interview deel te nemen, zij wil niet als een ‘allochtoon’ raadslid aangesproken worden. Ook in Rotterdam zijn er raadsleden die er een hekel aan om op hun ‘allochtone’ achtergrond te worden aangesproken, en liever aan algemene onderwerpen werken. Bij een kleiner aantal allochtone raadsleden zoals in Eindhoven en Zaanstad lijkt het minder voor de hand te liggen om je niet met migranten issues bezig te houden. Het veel gehoord antwoordt op de vraag “als u zich niet met migrantenproblematiek zou willen bemoeien, is dat dan mogelijk?” luidt, ook in Amsterdam:

*“ja, het is wel mogelijk maar ik zou het ook niet goed vinden, het is natuurlijk raar. Het zijn wel onderdelen die mij boeien. Dat is gewoon geen realistische keus.”*

*“Het is binnen de partij best mogelijk; afspraken maken, etc., dat men dat ook accepteert met name binnen mijn eigen partij, maar dat doe ik natuurlijk niet. Ik blijf de aangesproken persoon, mijn kennis en ervaringen hebben andere collega's niet.”*

Sommige raadsleden vinden dat ze daarvoor te sterk bij die onderwerpen betrokken zijn:

*“Nee, dat zal niet gebeuren, alleen al omdat het niet in mijzelf opkomt om me ervan te distantiëren. Ik vind het zelf heel erg belangrijk. Ik ga mijn achtergrond niet verloochenen.”*

Een enkeling ondervindt hinder van zijn achtergrond:

*“Je wordt vaak in de hoek gedrukt van de migrantenproblemen. Als je iets anders wilt, gaan ze zich ineens afvragen of je dat wel zou kunnen. Bijvoorbeeld, ik ben valutahandelaar, dus ik wilde graag als vertegenwoordiger naar de beurs. Maar dan denken ze meteen: daar weet hij niks van, want hij is een Surinamer.”*

De meeste partijen hebben op stedelijk niveau aandachtspunten in hun programma betreffende etnische minderheden. Het CDA is van oudsher een sterker voorstander van beleid ten behoeve van specifieke groepen, terwijl de PvdA vaak een algemeen beleid voorstaat. Een typisch PvdA standpunt, door een raadslid verwoord, luidt:

*“Er is geen enkel terrein waarop allochtonen een soort alleenrecht hebben op achterstand”. Er zijn natuurlijk terreinen waarop ze oververtegenwoordigd zijn, dat betekent dat je daar even meer aandacht aan voor moet hebben. Maar op alle terreinen hebben ze achterstanden, net als dat alle Nederlanders op alle terreinen achterstanden hebben. Dat heeft vaak niet met etnische afkomst te maken, maar inmiddels gewoon met sociaal-economische positie.”*

Allochtone raadsleden lijken soms minder overtuigd van het nut van een algemeen beleid dan men naar aanleiding van het gevoerde partijbeleid zou verwachten. Soms ontstaat een verwarrende discussie over het belang van een probleemgerichte aanpak, niet specifiek gericht op etnische groepen, waarbij dan wel 90% van de doelgroep van het beleid tot die etnische groepen behoort. Een aantal raadsleden zegt ook duidelijk dat zij meer specifiek nodig vinden, met name in Rotterdam.

Wat vind men van het beleid dat de vier gemeentes ten aanzien van minderheden voeren? Een derde van de raadsleden is het in grote lijnen wel met het gevoerd beleid eens, maar 63% heeft een aantal onderwerpen waar men het niet mee eens is of waar men veel meer inzet zou willen zien. Het betreft allerlei onderwerpen. Zoals linkse politici betaamt, vindt men dat er meer gedaan moet worden om de armste sociale groepen te helpen, onderwijs en arbeidsmarkt worden veel genoemd. Andere onderwerpen zijn:

*“de regelgeving ten aanzien van migrantenorganisaties. Het is niet flexibel genoeg. ..”*

*“.. Wat ik heel belangrijk vind in het beleid is dat er een goede communicatie is. Het is heel belangrijk om actuele informatie te hebben.”*

*“Het uitgaansbeleid en evenementenbeleid is te wit georiënteerd. Ook wat betreft de accommodatie: de mooie plekken zijn bezet, in het centrum. En de jeugd EIST nu betere voorzieningen. Ze wil ook in sommige disco's naar binnen, waar dan zo'n uitsmijter hen tegenhoudt omdat ze Marokkaan zijn, en dan gaan ze protesteren, dat is toch logisch.”*

Over zes onderwerpen hebben we gevraagd of men de gemeentelijke activiteiten voldoende vindt. Het betreft: arbeidsmarkt, onderwijs, religieuze voorzieningen, culturele voorzieningen, inspraak van migranten en anti-discriminatiebeleid. Opvallend genoeg is bij bijna al deze onderwerpen het percentage dat van mening dat er voldoende gedaan wordt even groot als het percentage dat er onvoldoende gedaan wordt. Het enige onderwerp waar 70% het over eens is, is anti-discriminatiebeleid: daaromtrent zijn voldoende activiteiten. Men kan veronderstellen dat dergelijke opinies sterk partijbepaald zijn, maar een analyse van de gegevens leidt niet tot meer duidelijkheid. De kleine aantallen respondenten per partij zorgen ervoor dat geen enkel verschil significant is.

Het enige voorbeeld dat we hier kort zullen behandelen, is de mening van de ondervraagden over de activiteiten van de gemeente om inspraak van migranten te bevorderen.



**Tabel 6.2 Antwoorden op het statement “Men besteedt genoeg aandacht aan het verbeteren van inspraak door migranten” (n)**

partij	oneens	tussenin	mee eens	totaal
GroenLinks	2	0	4	6
PvdA	6	2	4	12
CDA	1	2	0	3
D66	0	2	0	2
VVD	0	0	1	1
Zaans Belang	0	1	0	1
Totaal	9	7	9	25

Uit de tabel is ten eerste duidelijk te zien hoe moeilijk het is om conclusies over de partijen te trekken, met dergelijke kleine aantallen per partij. Maar tevens blijkt dat de meningen binnen de grotere partijen (PvdA en GroenLinks) uiteenlopen.

### **6.7 Conclusies**

Het valt niet mee om de drie belangrijke variabelen: etnische achtergrond, stad en partij van de raadsleden te wegen en vergelijken. Het lijkt erop dat in de vier steden sprake is van een soort discours, een spraakgebruik dat door de diverse raadsleden in de diverse partijen gedeeld wordt. De trend van het multicultureel denken zet door, ook al komt het soms naar buiten toe nog niet al te duidelijk over (zoals b.v. bij het diversiteitsbeleid). Dat de verschillen tussen de steden groter lijken dan tussen de partijen, kan er mee te maken hebben dat we erg weinig vertegenwoordigers van rechtse partijen hebben gesproken. Over de invloed van de etnische achtergrond vallen twee dingen op te merken, ten eerste dat de Surinamers het reilen en zeilen van de Nederlandse politiek reeds beter kennen en ten tweede dat de participatie van Turken qua aantal sterk aan het toenemen is, maar dat het aantal afgetreden raadsleden onder Turken ook het hoogst is.

## Hoofdstuk 7 - Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende aspecten van politieke participatie van etnische minderheden op gemeentelijk niveau aan bod gekomen. Zo is gekeken naar de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, de vertegenwoordiging van etnische minderheden in de gemeenteraden van Zaanstad, Eindhoven, Rotterdam en Amsterdam en is er aandacht besteed aan het minderhedenbeleid in deze vier steden. Ook is onderzocht welke inspanningen politieke partijen verricht hebben om leden van etnische minderheidsgroepen in de gemeenteraad te halen en zijn de overwegingen van allochtonen om de gemeenteraad in te stappen aan de orde geweest, evenals hun ervaringen binnen politieke partij en gemeenteraad.

Wat kan nu, het geheel overziende, gezegd worden over de politieke participatie van etnische minderheden, in het bijzonder: welke determinanten bevorderen die participatie?

### *De opkomst bij gemeenteraadsverkiezing*

Wij constateren dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezing per bevolkingsgroep verschilt. Van de vier grootste etnische minderheidsgroepen stemmen Turken het meest. Zij worden gevolgd door respectievelijk de Marokkanen, de Surinamers en tenslotte de Antillianen. Op basis van additionele gegevens in Amsterdam verklaren wij deze verschillen in opkomst uit de mate van 'etnisch civiele gemeenschap', oftewel de mate van verbondenheid of hechtheid binnen deze gemeenschap. Turken blijken namelijk de hoogste mate van etnisch civiele gemeenschap te hebben, Antillianen 'scoren' het laagste.

De hechtheid van de etnische gemeenschap beïnvloedt ook het vertrouwen in de politieke instellingen van de democratie: hoe hechter de gemeenschap hoe groter het vertrouwen in deze instellingen. Onze bevindingen wijzen erop dat Turken het grootste politieke vertrouwen hebben. Ook hier worden zij gevolgd door respectievelijk Marokkanen, Surinamers en, tenslotte, Antillianen.

### *De participatie van etnische minderheden in gemeenteraden*

Voor wat betreft de participatie van etnische minderheden in de gemeenteraad constateren wij dat het aantal allochtone gemeenteraadsleden de afgelopen vijftien jaar flink is toegenomen. In 1986 beëdigden Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven en Zaanstad gezamenlijk naar schatting zeven gemeenteraadsleden van allochtone afkomst. Anno 2000 is dit aantal inmiddels toegenomen tot 24.

In absolute zin hebben Amsterdam en Rotterdam een grotere allochtone vertegenwoordiging in de gemeenteraad dan Zaanstad en Eindhoven. Amsterdam en Rotterdam tellen respectievelijk 11 en 8 gemeenteraadsleden van allochtone afkomst, Zaanstad en Eindhoven respectievelijk vier en één. Dit beeld verandert enigszins als wij letten op vertegenwoordiging in relatieve zin – oftewel in hoeverre de gemeenteraad naar etnische afkomst een afspiegeling vormt van de bevolking– en ons beperken tot de drie grootste etnische minderheidsgroepen (Surinamers, Turken en Marokkanen). In Amsterdam en Zaanstad zijn deze drie groepen gezamenlijk in lichte mate oververtegenwoordigd en is in Rotterdam evenredige vertegenwoordiging nog niet helemaal, maar wel bijna bereikt. Eindhoven blijft op dit punt achter: in de Eindhovense gemeenteraad zijn genoemde groepen sterk ondervertegenwoordigd.

Beschouwen we afspiegeling als evenredige vertegenwoordiging van alle niet-Westerse allochtone groepen, dan verandert het beeld opnieuw. In Zaanstad is in dit geval bijna sprake van volledige afspiegeling. In Amsterdam is dit wat minder het geval. De totale

groep van niet-Westerse allochtonen is het sterkst ondervertegenwoordigd in de Eindhovense en Rotterdamse gemeenteraden.

We concluderen dat de kwantitatieve deelname van etnische minderheden in de gemeenteraden van Amsterdam, Zaanstad en Rotterdam tot tevredenheid stemt, mits wij ons beperken tot de vertegenwoordiging van een beperkt aantal etnische minderheidsgroepen. De sterke politieke ondervertegenwoordiging van deze groepen in Eindhoven is opmerkelijk, te meer daar de Eindhovense en Zaanse bevolking een vergelijkbaar aandeel allochtonen uit niet-Westerse landen bevat. Hoe is nu te verklaren waarom Eindhoven op dit terrein achter loopt op de andere gemeenten die het relatief goed doen? En hoe komt het dat de lokale politieke arena in Amsterdam, Rotterdam en Zaanstad steeds kleurrijker is geworden in de loop der jaren? Antwoorden op deze vragen hebben wij gezocht in drie richtingen, namelijk het lokale minderhedenbeleid, het rekruteringsbeleid van politieke partijen, oftewel de inspanningen om leden uit etnische minderheidsgroepen warm te krijgen voor het werk van gemeenteraadslid, en tenslotte de overwegingen van allochtone raadsleden om zich beschikbaar te stellen voor het gemeenteraadslidmaatschap.

Voor wat betreft *het beleid ten aanzien van etnische gemeenschappen* constateren wij dat dit beleid in Amsterdam en Rotterdam meer geïstitutionaliseerd is dan in Zaanstad en Eindhoven. Amsterdam en Rotterdam hebben hun formele beleid vastgelegd in nota's, notities en beleidsprogramma's, er zijn wethouders die expliciet verantwoordelijk zijn voor dit beleid en het overleg met migrantengemeenschappen is geformaliseerd in officiële adviescommissies die het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren. In Eindhoven en Zaanstad is dit alles niet aanwezig, al vindt in deze steden wel gezamenlijk overleg plaats tussen de gemeente en vertegenwoordigers uit de verschillende etnische gemeenschappen. Deze verschillen in formeel beleid houden verband met verschillen in bevolkingssamenstelling tussen de vier steden: het aandeel etnische minderheden in de Amsterdamse en Rotterdamse bevolking is stukken groter dan in Eindhoven en Zaanstad. Het voeren van een beleid ten aanzien van etnische gemeenschappen is Amsterdam en Rotterdam hierdoor haast niet te vermijden.

De meer prominente aanwezigheid van leden van etnische minderheidsgroepen is er ook debet aan dat het aandeel allochtone ambtenaren binnen het ambtelijk apparaat in Amsterdam en Rotterdam aanzienlijk hoger is dan in Zaanstad en Eindhoven. De streefcijfers voor wat betreft evenredige vertegenwoordiging in het ambtelijk apparaat verschillen ook. Bij geen van de gemeenten zijn zij overigens nog gehaald.

Een meer geïstitutionaliseerd beleid ten aanzien van etnische gemeenschappen draagt in onze ogen bij tot een grotere politieke participatie vanuit deze gemeenschappen. Het verklaart in ieder geval de ruime vertegenwoordiging van etnische minderheden in de Amsterdamse en Rotterdamse gemeenteraad en de sterke ondervertegenwoordiging van etnische minderheden in de gemeenteraad van Eindhoven. Het is echter geen afdoende verklaring. In Zaanstad, waar net als in Eindhoven een geïstitutionaliseerd beleid ontbreekt, zijn de grootste etnische minderheidsgroepen immers wel evenredig vertegenwoordigd in de gemeenteraad.

Als verklaring voeren wij de bestuurlijke betrokkenheid aan. Zaanstad onderscheidt zich van de andere steden door de sterke betrokkenheid van de burgemeester bij het allochtone bevolkingsdeel van zijn gemeente. Zo heeft hij de banden met de (relatief grote) Turkse gemeenschap aangehaald, een overleg met etnische organisaties ingesteld, is onder zijn leiding het subsidiebeleid herzien waardoor etnische organisaties meer kans maken op subsidies en zet hij zich sterk in voor een in etnisch opzicht meer diverse samenstelling van het ambtelijk apparaat. Ook in Rotterdam is deze sterke betrokkenheid aanwezig in de persoon van de verantwoordelijke wethouder. Hij heeft ervoor gezorgd dat het

minderhedenbeleid een bredere basis heeft gekregen binnen het ambtelijk apparaat en dat er een adviescommissie Multiculturele Samenleving is ingesteld. Daarnaast zet hij zich in voor afspiegeling binnen alle lagen van de Rotterdamse samenleving.

Deze persoonlijke betrokkenheid van bestuurders heeft ook invloed op de praktische invulling van het beleid. In Rotterdam en Zaanstad heeft het er mede toe geleid dat er een correctie is gekomen op het algemene achterstandsbeleid dat in de tweede helft van de jaren negentig in zwang was. In deze steden is het meest duidelijk te zien dat er weer specifieke aandacht voor allochtone groepen is. Eindhoven daarentegen voert geen apart minderhedenbeleid, aandacht voor etnische minderheden wordt gegeven binnen het algemene kader van het Grote Stedenbeleid. Amsterdam lijkt een tussenpositie in te nemen. In de hoofdstad stapt men momenteel over van een in doelgroepen geformuleerd minderhedenbeleid naar een diversiteitsbeleid waarin het individu centraal staat.

Op basis van het voorafgaande concluderen wij dat naast de institutionalisering van het beleid ten aanzien van etnische minderheden, ingegeven door de etnische samenstelling van de stedelijke bevolking, ook de betrokkenheid van de bestuurder van invloed is op de politieke en beleidsmatige aandacht voor het allochtone bevolkingsdeel en daarmee op de deelname van leden van etnische minderheidsgroepen aan de plaatselijke politiek.

Ten aanzien van *het rekruteringsbeleid van politieke partijen* constateren wij dat in Amsterdam en Rotterdam actiever naar allochtone kandidaten is gezocht dan in Eindhoven en Zaandam. Wederom zien wij een verklaring in de grootte van de etnische gemeenschappen in deze steden. Verder blijkt er een verband te bestaan tussen het rekruteringsbeleid en de visie van de verschillende politieke partijen op de rol van etnische gemeenschappen in de samenleving. Van de door onze onderzochte politieke partijen zoekt het CDA, van oudsher meer gewend aan identiteitspolitiek, het meest actief naar kandidaten die een achtergrond hebben in één van de etnische minderheidsgroepen. Het CDA wordt gevolgd door respectievelijk de PvdA, GroenLinks, de VVD en –tenslotte– D66.

Dat het CDA er vervolgens niet altijd in slaagt om ook daadwerkelijk kandidaten van allochtone afkomst te werven, is het gevolg van de ideologische voorkeuren van deze kandidaten. Zij oriënteren zich immers (nog steeds) op als links bekend staande partijen. Wij concluderen hieruit dat de inspanningen van politieke partijen om leden van etnische minderheidsgroepen te werven voor het werk van gemeenteraadslid beloond zullen worden onder voorwaarde dat de politieke oriëntatie van de potentiële kandidaten strookt met het politieke gedachtegoed van de partij.

Wat betreft de *ervaringen van allochtone raadsleden in de partij en de gemeenteraad*, kan gesteld worden dat in vergelijking met tien jaar geleden de situatie van allochtone raadsleden verbeterd is. Men lijkt minder barrières tegen te komen op weg naar volledige politieke integratie. Toch blijken in de ogen van ruim de helft van de raadsleden nog wel drempels te bestaan. Het meest genoemde probleem is de 'vergadercultuur' (zowel in de partij als het raadswerk). De problemen in de raad blijken vaak barrières te zijn die zowel voor allochtonen als autochtonen gelden. In de contacten met het ambtelijk apparaat zijn geen speciale problemen te constateren. Ten aanzien van de vraag of je als allochtoon raadslid op moet komen voor je eigen achterban, blijken nogal verschillende meningen te bestaan. Van de geïnterviewde raadsleden zegt 60% expliciet de belangen van de hele stad te vertegenwoordigen. Dat men "zonder last of ruggespraak" in de raad zit werd diverse malen benadrukt. Aan de andere kant vinden we raadsleden met een duidelijke etnische achterban waar zij ook voor opkomen. Over het algemeen is er bij allochtone politici sprake van een sterke partij loyaliteit. De meeste allochtone raadsleden kunnen zich goed vinden in de verkiezingsprogramma's van hun partij. De partijloyaliteit is sedert 1990 zeker toegenomen.

Allochtone raadsleden laten hun partijloyaliteit zwaarder wegen dan hun loyaliteit ten opzichte van migranten.

Ten aanzien van *de overwegingen van leden van etnische minderheidsgroepen* om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad kunnen we zeggen dat ongeveer twee derde van de raadsleden op eigen initiatief lid is geworden van een partij. Daarnaast lijkt men eerder via persoonlijke contacten dan via etnische organisaties in de politiek betrokken te zijn geraakt. Zoals eerder gezegd is een meerderheid van de allochtone gemeenteraadsleden partijlid geworden uit ideologische overwegingen. De redenen om actief te worden binnen een politieke partij lijken hiermee voornamelijk individueel van aard.

### *Eindconclusies*

De politieke participatie van etnische minderheden is niet te verklaren aan de hand van één variabele. Er zijn meerdere factoren die deze participatie beïnvloeden en bevorderen. Wij vatten de belangrijkste conclusies samen:

- hoe dichter (of hechter) de etnische gemeenschap, hoe meer politiek vertrouwen en hoe groter de politieke participatie;
- hoe meer het beleid ten aanzien van etnische minderheden is geïnstitutionaliseerd, des te groter het aantal allochtone volksvertegenwoordigers is
- hoe groter de betrokkenheid van bestuurders bij de gemeenschappen is, des te groter het aantal allochtone volksvertegenwoordigers is.
- hoe positiever de visie van politieke partijen op gemeenschapszin en –vorming binnen etnische groepen, hoe actiever er naar allochtone gemeenteraadsleden wordt gezocht.
- hoe groter de lokale etnische groepen, hoe harder er door politieke partijen naar allochtone gemeenteraadsleden wordt gezocht.

De laatste drie conclusies betreffen factoren die politiek en beleidsmatig moeilijk te sturen zijn. Persoonlijke betrokkenheid van bestuurders, de visie van politieke partijen en de omvang van de etnische groepen kunnen niet door middel van beleid worden beïnvloed.

De eerste twee conclusies betreffen factoren die echter wel met beleid te sturen zijn. De dichtheid van een etnische gemeenschap kan door beleid gestimuleerd worden. Denk hierbij aan beleidsmaatregelen op het gebied van subsidie ten aanzien van etnische organisaties en het instellen van overlegstructuren tussen etnische organisaties onderling en de (lokale) overheid. De institutionalisering van beleid ten aanzien van etnische minderheden is een politieke keuze.

## Appendix I - Respondenten.

### Overzicht respons

**Tabel 1: Response Amsterdam**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	11	1	3	15
Ambtenaren	2	1		3
Wethouder		1		1
PvdA	1			1
CDA			1	1
VVD		1		1
D66	1			1
Groen Links	1			1
<i>Totaal</i>	<i>16</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>24</i>

**Tabel 2: Response Rotterdam**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	9		1	11
Ambtenaren	2			2
Wethouder	1			1
PvdA	1*			1
CDA	1			1
VVD	1			1
D66		1		1
Groen Links	1			1
Steunfunctie	1			1
<i>Totaal</i>	<i>17</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>20</i>

\* Dit betreft een telefonisch interview

**Tabel 3: Response Eindhoven**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	3			3
Ambtenaren	2			2
Wethouder	1			1
PvdA	1			1
CDA			1	1
VVD	1			1
D66			1	1
Groen Links	1			1
Steunfunctie	1			1
<i>Totaal</i>	<i>10</i>		<i>2</i>	<i>12</i>

**Tabel 4: Response Zaanstad**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	5			5
Ambtenaren	2			2
Wethouder	1			1
Burgemeester	1			1
PvdA	1			1
CDA	1			1
VVD	1			1
D66	1			1
Groen Links	1			1
Steunfunctie	1			1
<i>Totaal</i>	<i>15</i>			<i>15</i>

**Tabel 5: Response voor vier steden**

<i>Interviews</i>	<i>Geslaagd</i>	<i>Non-response</i>	<i>Onbereikbaar</i>	<i>Totaal</i>
Raadsleden	27	1	4	32
Ambtenaren	8	1		9
Wethouder	3	1		4
Burgemeester	1			1
PvdA	3		1	4
CDA	2		2	4
VVD	3	1		4
D66	2	1	1	4
Groen Links	4			4
Steunfunctie	3			3
<i>Totaal</i>	<i>56</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>69</i>
<i>Totaal %</i>	<i>81%</i>	<i>7%</i>	<i>12%</i>	<i>100%</i>

## Geïnterviewde raadsleden

### Amsterdam

1. Abdellatif Cherribi, Marokkaans, PvdA, periode 94-98 en periode 98-nu.
2. Deniz Balak, Turks, CDA, periode 98-nu
4. Will Codrington, Surinaams, GroenLinks, periode 98-nu.
6. Akhan Yalin, Turks, PvdA, periode 94-98 en periode 98-nu.
8. Atilla Arda, Turks, D66, periode 94-98 (sinds 1997) en periode 98-nu
9. Elvira Sweet, 2<sup>e</sup> gen Surinaams, PvdA, periode 98-nu.
10. Fatima Elatik, 2<sup>e</sup> gen Marokkaanse, PvdA, periode 98-nu.
11. Frank Niamut, Surinaams, CDA, periode 94-98 en Periode 98-nu.
- 12 John Goring, Surinaams, VVD, periode 98-nu.
13. Nevin Özütok, Turks, GroenLinks, periode 98-nu.

### Rotterdam

20. Abdel Salhi, Marokkaans, PvdA, periode 98-nu.
21. Allaatin Erdal, Turks, CDA, periode 98-nu.
22. B. Oedairam, Surinaams, PvdA, periode 94-98.
23. Brahim Bourzik, Marokkaans, CDA, periode 98-nu.
24. John Marapin, Surinaams D66, periode 98-nu.

25. Kenneth Woei-A-Tsoi, Surinaams, PvdA, periode 94-98.
26. Metin Çelik, Turks, PvdA, periode 98-nu.
27. Olga Esser, Surinaams, PvdA, periode 98-nu.
29. Vernon Daal, Antilliaans, CDA, periode 98-nu.

### **Eindhoven**

30. Mahinder Jagroep, Surinaams, PvdA, periode 98-nu.
31. Mohammed Haddad, Marokkaans, GroenLinks, periode 94-98.
32. Suzanne Kapucu, Turks, PvdA, periode 94-98 tot 1995.

### **Zaanstad.**

35. Brahim Fattah, Marokkaans, D66, periode 98-nu.
36. S. Sitalsing, Surinaams, Zaans Onafhankelijke Groepering, periode 98-nu.
37. N. Yildiz, Turks, GroenLinks, periode 94-98.
38. Ishak Yigit, Turks, PvdA, periode 94-98 en periode 98-nu.
39. Roel Dissels, Surinaams, GroenLinks, periode 94-98 en 98 nu.

### **Geïnterviewde politici**

#### **Rotterdam**

Herman Meijer, wethouder Stadsvernieuwing, Volkshuisvesting, Coördinatie Grote Stedenbeleid, Sociale vernieuwing en Migrantenbeleid.

#### **Eindhoven**

Nico van der Spek, wethouder Maatschappelijke Ontwikkeling.

#### **Zaanstad**

Ruud Vreeman, burgemeester.

Judith Schouten-Burger, wethouder Welzijn, Cultuur en Media beleid.



## Appendix II - Vragenlijsten

### 1) Vragenlijst raadsleden

Eerst willen wij enige demografische vragen stellen, over uw achtergrond, daarna gaan we op uw raadslidmaatschap in.

1. Wat is uw Geboortejaar: 19..
2. Wat is uw geboorteplaats en land: .....
3. (indien niet in NL geboren) in welk jaar bent u naar Nederland gekomen: 19..
4. a. Wat is de hoogste opleiding die u hebt gevolgd?  
 Universitair,  HBO,  MBO,  LBO  lager niveau. Namelijk .....
- b. Hebt u die opleiding afgerond?  
 ja  nee. Zo nee, Wat is de hoogste opleiding die u hebt afgerond?  
 Universitair,  HBO,  MBO,  LBO  lager niveau.  
Namelijk .....
5. (indien niet in NL geboren) Bent u in ..... actief geweest in een maatschappelijke organisatie?  
 ja: wat voor organisatie? .....  
 nee
6. Wat is uw huidige nationaliteit? (e.v. twee mogelijkheden)  
 Nederlander  
 Turk  
 Surinamer  
 Marokkaan  
 .....
7. Tot welke etnische groep rekent u zichzelf?  
 Nederlander  
 Turk  
 Surinamer  
 Marokkaan  
 .....
8. Verricht(te) u momenteel (naast het raadslidmaatschap) betaald werk?  ja  nee
9. Wat is uw beroep?
10. Kunt u kort aangeven welke functies u hebt gehad? (beroepsmatig)

Sommige mensen komen uit een familie die ook al politiek actief was, daarom willen wij iets vragen over uw vader en moeder.

11. Zijn uw vader en moeder ook in ..... geboren?  
Vader:  Nederland  Turkije  Suriname  Marokko  .....  
moeder:  Nederland  Turkije  Suriname  Marokko  .....
12. a. Wat was het beroep van uw vader in .....?  
b. Was uw vader actief als bestuurslid van een organisatie of in de politiek?  
 nee  
 ja namelijk .....
13. a. Wat is het beroep van uw moeder in .....?  
b. Was uw moeder actief als bestuurslid van een organisatie of in de politiek?

- nee
- ja, namelijk .....

### Partij

14. Bent u lid nog steeds lid van de .....

- ja, sinds wanneer? 19 ...
- nee, waarom bent u uit de partij gestapt?

15. Bent u ooit lid geweest van een andere partij?

- nee
- ja, welke? ....

Waarom bent u van partij veranderd?

16. Wat waren uw overwegingen om lid te worden?

17. Op wiens initiatief bent u lid geworden van deze partij?

- Zelf op eigen initiatief aangemeld
- Op suggestie van iemand anders?
- Gevraagd
- anders, nl. ....

18. Van wanneer tot wanneer hebt u in de gemeenteraad gezeten?

- voor 1994
- 1994 - 1998
- 1998 tot heden

19 (In Amsterdam en Rotterdam) Bent u ook in deelraden raadslid geweest?  nee

- ja Van welke deelraad? ....
- Hoe lang? .....

20. a. Wat waren uw overwegingen om in de raad te gaan?

b. Worden (werden) die doelstellingen gerealiseerd?

- ja  een beetje  bijna niet  nee  weet niet
- ja  een beetje  bijna niet  nee  weet niet

21. Hoe bent u kandidaat voor de gemeenteraad geworden?

22. Welke functies hebt u in de partij tot nu toe bekleed?

23. Bent u duo-raadslid? (vraag naar hoe dat vorm krijgt in die gemeente)

- ja
- nee

24. Welke ambities in de politiek heeft u nog (in de zin van functie in de toekomst)

- geen enkele
- in deze stad: .....
- provinciaal niveau: .....
- landelijk niveau: .....
- anders: .....

25. a. Bent u lid van één of meer migrantenorganisaties? Zo ja van welke?

- 1.
- 2.

3.

4.

b. Vragen zij u wel eens hun belangen te behartigen als raadslid?  ja  nee

c. Voelt u zich wel eens onder druk gezet vanuit de migrantenorganisaties, in de zin dat er verschillen zijn in standpunten van de organisatie en die u als raadslid inneemt?

ja  nee Kunt u een voorbeeld noemen?

26. a. Bent u nog actief in een andere organisaties? Zo ja welke?

27. Komen allochtone raadsleden wel eens via de migrantenorganisatie in de raad terecht?

ja  nee .....

#### Ervaringen in partij

28. Hebt u in de commissie gezeten die het verkiezingsprogramma van uw partij samenstelde?

ja  nee

29. Bent u tevreden over de invloed die u op het partijbeleid in deze stad kunt uitoefenen?

nee  ja .....

30. Zijn er specifieke beleidsvoorstellen t.a.v. allochtonen in het verkiezingsprogramma van uw partij?

ja  nee

31. Zijn er barrières in het functioneren van de partij voor allochtone raadsleden?

nee  ja, welke?

32. Zijn er barrières in de manier waarop de raad functioneert voor allochtone kandidaten?

nee  ja, welke?

33. In de politiek is vaak sprake van harde standpunten. Ken u situaties waarbij u dacht, dit lijkt op discriminatie (in wat voor vorm dan ook) in de politiek?

nee

ja, welke? .....

34. Bent u bekend met allochtone raadsleden die voortijdig zijn afgetreden?

ja, wat was hiervan de achtergrond?

nee

#### Kiezers

35. Wie vertegenwoordigt u als raadslid? (achterban, alternatieven niet voorlezen)

de stad

partij

allochtonen/eigen etnische groep

.....

36. Bent u met voorkeurstemmen in de raad gekozen?

nee

ja, van wie? ... ..

37. Komt (kwam) het wel eens voor dat u geacht wordt (werd) het partijstandpunt te verdedigen, terwijl u het standpunt persoonlijk niet deelt? (inzake migranten beleid)

nee

ja, kunt u een voorbeeld noemen?

38. Kunt u in zo'n geval een afwijkend standpunt vasthouden?

- nee
- ja

39. Wordt (werd) u geacht "de allochtonen" te vertegenwoordigen? Zo ja, in hoeverre is (was) dat juist?

- nee
- ja

40. a. Wordt (werd) u op het gebied van het minderhedenbeleid als expert gezien?

- ja
- nee

b. Stel dat u niets met "allochtone" vraagstukken te maken wilt hebben, is (was) dat dan mogelijk?

- ja
- nee

41. In hoeverre vormen migrantengroepen een eenheid? Zijn er verschillen tussen de migrantengroepen die conflicten in de raad veroorzaken?

- ja, welke .....
- nee

42. Is er in deze stad een vorm van overleg tussen allochtonen?

- Nee, helemaal geen overleg
- Nee, maar ik neem wel deel in landelijk overleg: .....
- Ja, in deze stad, namelijk (e.v. voorlezen) :
  - een inhoudelijke werkgroep rond migrantenzaken
  - een allochtonenoverleg in de partij
  - een regenboogoverleg van allochtonen in verschillende partijen
  - .....

43. Bent u voor de vorming van een migrantenpartij?  ja  nee  
Waarom?

44. Op welke terreinen vindt u dat er een categoriaal, specifiek beleid nodig?

45. a. Wat vindt u van het subsidiebeleid ten aanzien van migrantenorganisaties dat in deze gemeente gevoerd wordt?

b. Wat vindt u van de trend om eerder subsidie te geven aan projecten dan aan organisaties?

### Lokale omstandigheden

46. Zijn er onderdelen van het gemeentebeleid waar u het sterk mee oneens bent?  nee  
 ja, welke?

47. Hebben allochtone raadsleden meer problemen in hun contacten met het ambtelijk apparaat dan autochtone raadsleden?

- ja, hoezo?
- soms (bepaalde afdelingen)
- nee

Bent u het helemaal oneens, oneens, tussenin, mee eens of helemaal eens met de volgende uitspraken:

47. Men besteedt genoeg aandacht aan het verbeteren van de positie van migranten op de arbeidsmarkt.

- helemaal oneens
- oneens
- tussenin
- mee eens
- helemaal mee eens
- weet niet

48. Men besteedt genoeg aandacht aan het verbeteren van de positie van migranten in het onderwijs?  
 helemaal oneens  oneens  tussenin  mee eens  
 helemaal mee eens  weet niet
49. Men besteedt genoeg aandacht aan de religieuze voorzieningen van migranten?  
 helemaal oneens  oneens  tussenin  mee eens  
 helemaal mee eens  weet niet
50. Men besteedt genoeg aandacht aan voorzieningen voor culturele doeleinden migranten.  
 helemaal oneens  oneens  tussenin  mee eens  
 helemaal mee eens  weet niet
51. Men besteedt genoeg aandacht aan het verbeteren van inspraak door migranten.  
 helemaal oneens  oneens  tussenin  mee eens  
 helemaal mee eens  weet niet
52. Men besteedt genoeg aandacht aan anti-discriminatiebeleid.  
 helemaal oneens  oneens  tussenin  mee eens  
 helemaal mee eens  weet niet

### Netwerk

Veel zaken worden geregeld via, via, met behulp van persoonlijke netwerken. Dat geldt in zowel in ..... als in Nederland.

53. Stel u een moeilijke politieke beslissing zou moeten nemen, en u wilt het goed voorbereiden, wie zou u hierbij om advies vragen?

Kunt u denken aan vijf mensen? Is dat een .....?

- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Indien na drie keer doorvragen nog steeds een vaag antwoord komt of geen antwoord, dan vraag je: vindt u dit soms een vervelende vraag? Zo ja, waarom?

54. Stel dat u moet beslissen over de volgende functie in uw politieke carrière, wie zou u dan uit uw privénetwerk advies vragen? Is dat een .....?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

55. Stelt u zich voor dat u zou moeten bepalen welke opleiding het beste voor uw kind is en u wilt zich op de hoogte stellen van de verschillende mogelijkheden, wie zou u om advies kunnen vragen. Is dat een Turk .... ?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Sommige raadsleden gebruiken ook hun familienetwerk in de politiek.

56. Bent u getrouwd of samenwonend?

getrouwd of  samenwonend Is uw partner ook .....?: .....

Nee  gescheiden

57. Heeft u familieleden in Nederland die een niet-..... partner hebben?

Zo ja, namelijk:

We zijn aan het eind gekomen van het interview. Ik wil u nog vragen of er onderwerpen zijn die niet aan de orde zijn geweest, die u gemist hebt en die u wel belangrijk vindt of waar u nog iets over wilt zeggen?

U krijgt een onderzoeksrapport toegestuurd, dat komt op z'n vroegst in februari. Kunnen we dat naar dit adres sturen?

Bedankt voor het interview.

## 2) Vragenlijst Partijfunctionarissen

Eerst willen wij enige demografische vragen stellen, over uw achtergrond, daarna gaan we op uw raadslidmaatschap in.

1. Wat is uw Geboortjaar: 19

2. Wat is uw geboorteplaats en land:

3. (indien niet in Nl. geboren) in welk jaar bent u naar Nederland gekomen: 19..

4. a. Wat is de hoogste opleiding die u hebt gevolgd?

Universitair,  HBO,  MBO,  LBO  lager niveau. Namelijk

b. Hebt u die opleiding afgerond?

ja

nee. Zo nee, Wat is de hoogste opleiding die u hebt afgerond?

Universitair,  HBO,  MBO,  LBO  lager niveau.

Namelijk

5. (indien niet in Nl. geboren) Bent u in ..... actief geweest in een maatschappelijke organisatie?

ja: wat voor organisatie?

### Demografische vragen

6. Verricht u daarnaast betaald werk?  ja  nee

7. Wat is uw beroep en heeft u nog nevenactiviteiten?

8. Tot welke etnische groep rekent u zichzelf?

Nederlander

Turk

Surinamer

Marokkaan

9. Wat is uw huidige nationaliteit?

Nederlander

Turk

Surinamer

Marokkaan

### Partij

10. Wanneer bent u lid geworden van deze partij? 19
11. Wat waren uw overwegingen om lid te worden?
12. Op wiens initiatief bent u lid geworden van deze partij?
- Zelf op eigen initiatief aangemeld
  - Op suggestie van iemand anders?
  - Gevraagd
  - anders, nl.
13. Welke functies hebt u in de partij tot nu toe bekleed?
14. Bent u tevens gemeenteraadslid?  zo ja, sinds wanneer? 19  nee
15. Wat is uw rol in de fractie of het bestuur?
16. Waarom bent u actief geworden in deze partij?

### Ervaring in de partij

17. Hoeveel actieve allochtone leden maken deel uit van de partij (afdeling)?
18. Wie was er verantwoordelijk voor de samenstelling van de kieslijsten ter voorbereiding op de gemeenteraadsverkiezingen in 1998?
- een persoon
  - een commissie, zo ja, hoeveel allochtonen waren lid van deze commissie?
19. Heeft er stemming door de leden plaatsgevonden om de definitieve kandidatenlijst samen te stellen?  ja  nee
20. Hoe is men op zoek gegaan naar kandidaten? U kunt meerdere mogelijkheden aangeven.
- Er is gezocht in de deelraden
  - Er is een advertentie gezet
  - Er is een klasje of kweekvijver gevormd (vorming en scholing)
  - Er is gezocht in het ledenbestand
  - Gezocht in maatschappelijke organisaties (b.v. vakbond)
  - Contact gezocht met migrantenorganisaties
  - Anders, namelijk
21. Heeft u contact met één of meer migrantenorganisaties, zo ja, welke?  
b. Is dat op persoonlijke basis of via de afdeling?
22. Is er sprake van doorstroming uit de migrantenorganisaties naar de partij?
23. Heeft u het gevoel dat er meer doorstroom is uit algemene organisaties dan uit migrantenorganisaties?
24. Was er sprake van een profielschets?  ja  nee Zo ja, wat waren de belangrijkste criteria?
25. Had de selectiecommissie de opdracht om specifiek allochtonen te zoeken?  ja  nee
1. Zijn er activiteiten geweest om meer allochtone kandidaten op de kieslijst te krijgen?

32. Hoeveel allochtonen zouden er naar uw mening namens deze partij in de raad horen te zitten?

28. Als er één verkiesbare plek in de raad is en u wilt een allochtoon in de raad krijgen, heeft u dan een bepaalde voorkeur betreffende de etnische afkomst van dat raadslid?

- Surinamer
  - Turk
  - Marokkaan
  - geen voorkeur
  - Anders
- Hoezo?

29. Wat maakt uw partij aantrekkelijk voor allochtone kandidaten?

30. Hoe groot is de kans dat uw partij binnen 10 jaar een allochtone fractievoorzitter levert?

31. Zijn er specifieke moeilijkheden in het functioneren van de partij die het voor allochtone raadsleden extra moeilijk maken?  ja  nee.

Zo ja, welke?

32. Zijn er specifieke moeilijkheden in de manier waarop de raad functioneert die het voor allochtone raadsleden extra moeilijk maken?

- nee
- ja, welke?

33. Denkt u dat allochtone raadsleden te maken hebben met communicatieproblemen?

- nee
- ja, waaraan merkt u dat?

34. a. In welke mate verschillen de allochtone raadsleden van de autochtone raadsleden in het netwerk dat ze gebruiken bij hun werk?

b. Hebben allochtone raadsleden een vergelijkbaar netwerk binnen het ambtelijk apparaat?

35. Is er een speciale werkgroep in de partij die zich bezighoudt met migrantenzaken?

- nee
  - ja, wat is de formele positie van die werkgroep?
- Hoe is daarbinnen de verdeling tussen autochtonen en allochtonen in die werkgroep?  
..... Hollanders ..... allochtonen

36. Denkt u dat migrantenraadsleden wel eens te maken hebben met discriminatie in hun werk?

- nee
- ja, in welke situaties?

37. Hebben er wel eens allochtone kandidaten zich teruggetrokken?  nee

- ja, wat was hiervan de achtergrond?

38. Wat voor verbeteringen zou u graag zien in het functioneren van allochtone kandidaten?

#### **4. Kiezers, achterban, raad en ambtelijk apparaat**

39. Wat maakt allochtone kandidaten aantrekkelijk voor uw partij?

40. Worden allochtone raadsleden door anderen geacht “de allochtonen” te vertegenwoordigen?

Misschien door

- uzelf?
- door politieke partijen?
- door de ambtenarij?



41. Krijgen allochtone raadsleden specifiek migranten issues in hun pakket?

- ja, is men daar tevreden over?  ja  nee  
 nee

42. Wordt hij of zij op het gebied van “migrantenvraagstukken” als expert gezien?

- ja  
 nee

43. Stel dat iemand niets met “migrantenvraagstukken” te maken wil hebben, is dat dan mogelijk?

- ja  
 nee

44. Is er een netwerk van allochtonen in uw partij?

- ja, is dat succesvol?  
 nee, bent u voor de vorming van een migrantenoverleg binnen uw partij? Waarom?

45. Bent u voor de vorming van een zogenaamd regenboogoverleg van migranten in verschillende partijen? (Vindt u het zinvol als allochtonen uit diverse partijen overleg voeren en een gezamenlijk standpunt formuleren?)

- nee  
 ja, waarom?

46. Kunt u zich voorstellen dat allochtonen de behoefte voelen een migrantenpartij op te richten?

- ja  nee  
Waarom?

## 5. Migrantenbeleid in de gemeente.

47. Welke onderwerpen, die gerelateerd zijn aan migranten, hebben op dit moment in uw gemeente de aandacht? (op deze onderwerpen in gaan ...)

48. Wat vindt u van het beleid ten aanzien van etnische minderheden dat op dit moment in uw gemeente gevoerd wordt?

49. a. Wat vindt u van het subsidiebeleid ten aanzien van migrantenorganisaties dat in deze gemeente gevoerd wordt?

b. Wat vindt u van de trend om eerder subsidie te geven aan projecten dan aan organisaties?

50. Zijn er terreinen waar u vindt dat er een categoriaal, specifiek beleid nodig is?

51. Zijn er onderdelen van het gemeentebestuur waar u het sterk mee oneens bent?

- nee  
 ja, welke?

## 6. Sociaal kapitaal

Veel zaken worden geregeld via via, met behulp van persoonlijke netwerken.

52. Stel u een moeilijke politieke beslissing zou moeten nemen, en u wilt het goed voorbereiden, wie zou u hierbij om advies vragen?

Kunt u denken aan vijf mensen? Is dat een .....?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

5.

( Indien na drie keer doorvragen nog steeds een vaag antwoord komt of geen antwoord, dan vraag je: vindt u dit soms een vervelende vraag? Zoja, waarom?)

53. Stel dat u moet beslissen over de volgende functie in uw politieke carrière, wie zou u dan uit uw privénetwerk advies vragen? Is dat een .....?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

54. Stelt u zich voor dat u zou moeten bepalen welke opleiding het beste voor uw kind is en u wilt zich op de hoogte stellen van de verschillende mogelijkheden, wie zou u om advies kunnen vragen. Is dat een Turk .... ?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

(Sommige raadsleden gebruiken ook hun familienetwerk in de politiek.)

Kleine sociaal kapitaal vraag (stellen als er geen tijd is voor de grote):

55. Heeft u allochtonen in uw familie, vrienden of kennissenkring?

56. Als u een lastig moet oplossen op uw werk dat te maken heeft met allochtonen, vraagt u dan wel eens de mening van de bij de vorige vraag bedoelde allochtone familieleden of kennissen.

57. Bent u getrouwd of samenwonend?

- getrouwd of  samenwonend. Is uw partner ook .....?:  
 Nee  gescheiden

58. Heeft u familieleden in Nederland die een niet-Nederlandse partner hebben?

Zo ja, namelijk:

We zijn aan het eind gekomen van het interview. Ik wil u nog vragen of er onderwerpen zijn die niet aan de orde zijn geweest, die u gemist hebt en die u wel belangrijk vindt of waar u nog iets over wilt zeggen?

U krijgt een onderzoeksrapport toegestuurd, dat komt op z'n vroegst in februari. Kunnen we dat naar dit adres sturen?

Bedankt voor het interview.

### **3) Vragenlijst Beleidsmakers**

#### **A. Introductie**

##### **1. Personalia:**

1.1 Partij:

1.2 Etnische afkomst/geboorteland ouders:

1.3 Afdeling/dienst:

1.4 Omschrijving functie:

1.5 Kunt u in het kort vertellen wat u loopbaan tot nu toe is geweest?

1.6 Hoe bent u bij het minderhedenbeleid betrokken geraakt?

1.7 Welke beleidsmiddelen heeft u in handen om het minderhedenbeleid vorm te geven?

1.8 Kunt u de meest recente situatie beschrijven waarin u trots was over datgene wat u bereikt had aangaande dit onderwerp?

## **2. Bestuurlijke organisatie van het minderhedenbeleid**

2.1 Met welke bestuurslagen heeft u te maken met uw werk rond het minderhedenbeleid?

2.2 Welke bestuursdiensten voeren het beleid aangaande minderheden uit?

2.3 Is er sprake van regelmatig overleg tussen de verschillende bestuursdiensten?

Zo ja, hoeveel:

- a. 1x per week
- b. 1x per maand
- c. 1x per kwartaal
- d. Minder

## **B. Politieke participatie van etnische minderheden**

### **1. Allochtone raadsleden**

1.1 Zoeken de allochtone raadsleden weleens contact met u?

1.2 Waarover gaat dat contact meestal?

1.3 Zoekt u wel eens contact met de allochtone raadsleden?

1.4 Waarover gaat dat contact meestal?

1.5 Is dit bij allochtone raadsleden anders?

1.6 Zou u meer contact met allochtone raadsleden willen hebben dan u nu hebt?

Zo ja, waarom lukt dat niet?

- a. Zij zijn nieuwkomers in de politiek.
- b. Zij hebben een andere politieke cultuur.
- c. Anders namelijk:

### **2. Opkomst bij verkiezingen**

2.1 Organiseert de gemeente activiteiten om de opkomst van allochtonen bij gemeenteraadsverkiezingen te stimuleren?

- a. Ja, welke:
- b. Nee

2.2 Zo ja, worden deze activiteiten georganiseerd in samenwerking met migrantenorganisaties?

### **3. Migrantenorganisaties.**

#### 3.1. Beleid ten aanzien van migrantenorganisaties.

3.1.1.1 Welke activiteiten worden er met name gesubsidieerd?

3.1.1.2 Gaat de subsidieprocedure voor migrantenorganisaties op dezelfde manier als voor andere organisaties?

Zo nee,

- a. Soepeler hanteren van de criteria
- b. Andere criteria
- c. Andere procedures
- d. Anders namelijk:

3.1.1.3 Worden er ook vaste subsidies verstrekt, bijvoorbeeld voor personeel en administratie?

3.1.1.4 Worden religieuze organisaties gesubsidieerd?

- a. Ja, want
- b. Nee, want
- c. Afhankelijk van

3.1.1.5 Wordt de vraag van migrantenorganisaties om een eigen ruimte in principe gehonoreerd?

- a. Ja, want
- b. Nee, want

3.1.1.6 Is het beleid van de gemeente erop gericht migrantenorganisaties gezamenlijk te huisvesten met algemene organisaties?

- a. Ja
- b. Nee

3.1.1.7 Bestaat er een overleg waar de gemeente en migrantenorganisaties elkaar ontmoeten?

3.1.1.8 Is dit overleg:

- a. incidenteel
- b. regulier

3.1.1.9 Wordt dit overleg als nuttig ervaren?

- a. Door de gemeente: zeer nuttig/nuttig/niet zo nuttig/helemaal niet nuttig
- b. Door migrantenorganisaties

#### 3.2 Persoonlijke ervaringen met migrantenorganisaties

3.2.1 Hebt u contacten met migrantenorganisaties en ervaart u deze contacten als  
Zeer nuttig/nuttig/niet zo nuttig/helemaal niet nuttig

3.2.2 Zijn die contacten:

- a. Meestal op hun initiatief
- b. Meestal op uw initiatief

3.2.3 Zijn die contacten:

- a. Op het gebied van subsidie
- b. Op het gebied van inspraak en overleg
- c. Op het gebied van huisvesting
- d. Anders, namelijk:

- 3.2.6 Lopen de contacten voornamelijk
- Via de organisaties, formeel/informeel
  - Via sleutelfiguren in de etnische gemeenschappen, formeel/informeel
  - Beiden

### 3.3 Visie op de rol/functie van migrantenorganisaties

- 3.3.1 Wat is uw visie op de rol en de functie van migrantenorganisaties voor de eigen etnische gemeenschap. (Hier met kaarten werken)
- Sociaal-culturele functie (treffpunt, specifieke feestdagen, etc.)
  - Maatschappelijke functie (achterstanden op het gebied van onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid bestrijden.)
  - Racisme bestrijden
  - Intermediaire functie tussen overheid en etnische groep.
  - Anders, namelijk

- 3.3.4 Staan migrantenorganisaties integratie in de weg?  
Vrijwel nooit/vaak/soms/bijna altijd

- 3.3.5 Is uw visie de laatste jaren aan verandering onderhevig geweest?

### 3.4 De relatie tussen algemene welzijnsinstellingen, migrantenorganisaties en de gemeente

- 3.4.1 Bestaat er samenwerking tussen de migranten organisaties en de algemene welzijnsinstellingen?

- 3.4.2 Zo ja, op welke terreinen vindt deze samenwerking plaats?

- 3.4.3 Als er wel samenwerking plaatsvindt, hoe verloopt deze samenwerking?

- 3.4.4 Zo nee, is er een specifieke reden waarom deze samenwerking niet plaats vindt?

## **4 Rekrutering van allochtoon personeel.**

- 4.1 Percentage allochtonen werkzaam bij de gemeente:

- 4.2 Percentage allochtonen werkzaam op afdeling/dienst van de geïnterviewde:

- 4.3 Zijn er naar uw mening meer allochtonen nodig in het ambtelijk apparaat?

- 4.4 Worden er binnen het ambtelijk apparaat maatregelen getroffen om meer allochtonen in dienst te krijgen en zo ja welke?

- 4.5 Zo ja, wat zijn daar de resultaten van?

- 4.6 Bestaan er regelingen binnen de gemeente die als onbedoeld effect hebben dat ze het aannemen van allochtoon personeel bemoeilijken?

- 4.8 Bestaan er weerstanden tegen maatregelen die worden getroffen om meer allochtoon personeel in dienst te krijgen?

- 4.9 Wat zijn uw persoonlijke ervaringen met het positieve actiebeleid?

- 4.10 Gebruikt u uw contacten binnen de migranten gemeenschap om allochtonen te werven voor functies binnen de gemeente?

- 4.11 Wat zijn uw ervaringen met deze werving?
- 4.12 Zo nee, zijn er andere kanalen waarlangs allochtonen worden geworven?
- 4.13 Worden allochtonen ambtenaren alleen op het gebied van ‘migrantenvraagstukken’ als expert gezien, of ook op andere terreinen?
- 4.14 Lukt het de gemeente om allochtone werknemers in dienst te houden?
- 4.13 Zijn er specifieke redenen voor de uitstroom?
- 4.14 Heeft de gemeente maatregelen genomen om de uitstroom te beperken, en zo ja welke?
- 4.15 Als er barrières zijn waar allochtonen tegenaan lopen bij hun functioneren binnen de gemeente, wat zouden die barrières dan zijn? ?
- a. Ze kennen weinig mensen
  - b. Gemeentelijk apparaat werkt vooral via informele netwerken
  - c. Initiatief moet vooral van mijn kant komen
  - d. Bedrijfscultuur is hun onbekend.
  - e. Anders, namelijk

### **C. Sociaal kapitaal**

Veel zaken worden geregeld via via, met behulp van persoonlijke netwerken.

1. Stel u een moeilijke politieke beslissing zou moeten nemen, en u wilt het goed voorbereiden, wie zou u hierbij om advies vragen?

Kunt u denken aan vijf mensen? Is dat een .....?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

( Indien na drie keer doorvragen nog steeds een vaag antwoord komt of geen antwoord, dan vraag je: vindt u dit soms een vervelende vraag? Zo ja, waarom?)

2. Stel dat u moet beslissen over de volgende functie in uw politieke carrière, wie zou u dan uit uw privénetwerk advies vragen? Is dat een .....?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

59. Stelt u zich voor dat u zou moeten bepalen welke opleiding het beste voor uw kind is en u wilt zich op de hoogte stellen van de verschillende mogelijkheden, wie zou u om advies kunnen vragen. Is dat een Turk .... ?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

(Sommige raadsleden gebruiken ook hun familienetwerk in de politiek.)

60. Bent u getrouwd of samenwonend?

getrouwd of  samenwonend. Is uw partner ook .....?:

Nee  gescheiden

61. Heeft u familieleden in Nederland die een niet-Nederlandse partner hebben?

Zo ja, namelijk:

#### **D. Afsluiting**

1. Als u burgemeester/wethouder zou zijn en u zou de politieke participatie van allochtonen bevorderen, wat zou het eerste zijn dat u zou doen?

2. Heeft u zelf nog iets toe te voegen of op te merken?

Bedankt.





## **Gebruikte literatuur**

Alink, F., M. Berger, M. Fennema and J. Tillie (1998). *Marokkaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Alink F. en M. Berger (1999). *Deuren naar een andere wereld. Marokkaanse organisaties in Amsterdam*, scriptie, Universiteit van Amsterdam

Berger, M., A. Feenstra, A. van Heelsum, M. Fennema and J. Tillie (1998). *Surinaams en Antilliaanse/Arubaanse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*, Amsterdam: Het Spinhuis

Buijs, F. and J. Rath (1986). *De stem van migranten en werklozen. De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart te Rotterdam*, Leiden: COMT.

Bosveld, W., H. Smeets, J. Slot, M. Fennema en J. Tillie (1999). *De Amsterdamse burgermonitor*, Amsterdam: O+S

Cadat, Brieuc-Yves en M. Fennema (1996). 'Het zelfbeeld van Amsterdamse migrantenpolitici in de jaren zeventig', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 22, 4, p.p. 655-681.

Eijk, C. van der, B. Niemöller and J.N. Tillie (1986). *The two faces of 'future vote': voter utility and party potential*, paper, ECPR, Göteborg.

Fennema M. en S. Hillege (1992). Studentencorpora en elitevorming. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*. 19, 1: 96-117.

Fennema, M. en J. Tillie (1999), Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, 4, 703-726.

Gilsing, R. (1991). *De politieke participatie van migranten in Nederland*. Nijmegen: Wetenschapswinkel.

Goudt, M. (1989). *In de gemeenteraad! Gesprekken met de eerste zwarte en migrantenraadvrouwen in Nederland*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde / Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.

Hegeman, F. en W. Bronk (1994). *Nieuwkomers in de raad, ervaringen van autochtone en allochtone raadsleden vergeleken*. Utrecht: Nederlanders Centrum Buitenlanders

Kriesi et al. (1995). *New Social Movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Leijenaar, M., K. Niemöller en A. van der Kooij (1999). *Kandidaten gezocht, politieke participatie en het streven naar een grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Pennings, P. (1987). *Migrantenkiesrecht in Amsterdam. Een onderzoek naar de participatie en mobilisatie van etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Bestuursinformatie, Afdeling Onderzoek en Statistiek & Universiteit van Amsterdam, Subfaculteit Politicologie, Vakgroep Collectief Politiek Gedrag.

Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Tillie, J.N. (1994). *Kleurrijk kiezen. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1994*. Utrecht: NCB.

Tillie, J.N. (1995). *Party Utility and Voting behavior*, Amsterdam: Het Spinhuis

Tillie, J.N. en M. Fennema (1997). *Turkse organisaties in Amsterdam. Een netwerkanalyse*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Tillie, J.N. (2000). *De etnische stem, opkomst en stemgedrag van migranten bij gemeenteraadsverkiezingen. 1986-1998*. Forum/IMES: Utrecht/Amsterdam

Rath, J. (1991). *Minorisering. De sociale constructie van etnische minderheden*, Amsterdam: SUA.

*De Amsterdammers in acht etnische groepen*. Het Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek, 1997.

*CDA-politici in functie: Handreiking*, 2 juli 1992, CDA.

*Handboek Gemeenteraadsverkiezingen*, november 1996, CDA.

ISEO/COS (1999). *Minderheden Monitor 1998, etnische minderheden in Rotterdam*.

Gemeente Amsterdam (1989). *Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid*,

Gemeente Amsterdam (1999). *De kracht van een diverse stad*.

Gemeente Rotterdam (1998). *Notitie Effectief Allochtonenbeleid*.

Gemeente Rotterdam (1999). *Sociale Kaart*.

Gemeente Zaanstad (1999). *Spelregels voor subsidiëring*.

Gemeente Zaanstad (1997). *Strategische visie Zaanse in 2015*.

*Werving en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen*, Uitgave GroenLinks Afdeling Partijontwikkeling.