

Segregatie door anti-discriminatie

‘Nog zo’n herhaaldelijk gestelde vraag door leerlingen: waarom ik op zo’n slechte school werk? Maar waarom, vraag ik dan, denk je dat dit een slechte school is? Maar als dit geen slechte school is meester, waarom zitten er dan geen Nederlanders op? Als dit een goede school was zouden Nederlandse ouders hun kinderen hier toch ook heen brengen?’

Kees Beekman, VMBO leraar, in *De Groene Amsterdammer*

Mark Bovens en Margo Trappenburg

(Prof. mr M.A.P. Bovens is hoogleraar Bestuurskunde bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap; Prof dr M.J. Trappenburg is bijzonder hoogleraar Patiëntenperspectief in de zorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en universitair hoofddocent bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap)

Een duivels dilemma

In het najaar van 2003 haalde de SV Blerick de krant omdat de club een stop had ingesteld voor allochtone voetballertjes. De voorzitter van de Limburgse voetbalclub vertelde dat het nauwelijks lukte om de allochtone leden of hun ouders als vrijwilliger bij de club te betrekken. Bijna al het werk op de club kwam zodoende neer op een klein aantal autochtone leden. Wanneer het aantal allochtone leden nog verder zou stijgen, dan was de kans groot dat het weinige kader dat er nog wel was, er definitief mee zou ophouden. Daarmee dreigde de club aan zijn succes ten onder te gaan. SV Blerick telde op dat moment ruim 30 % allochtonen, veel méér dan de meeste andere voetbalclubs in de omgeving. In 1997 had de club nog de Fair Play Award gewonnen, juist vanwege het grote aantal allochtonen dat bij de club speelde.¹

Ook bij andere voetbalclubs zijn inmiddels soortgelijke stops ingesteld. De voorzitter van de Zuid Hollandse voetbalclub RVC/Rijswijk stelde onlangs: ‘Het percentage allochtone leden bij ons is nu 45 %. Wij willen voorkomen dat het hoger wordt (...) Ik realiseer me dat we op het randje lopen met deze gevoelige materie (...), maar we willen geen Turkse of Surinaamse club worden, dan keren alle blanke leden ons de rug toe.’² Een dag later kwam er een stereotype reactie van het Bureau Discriminatiezaken in Den Haag: ‘Wij gaan uitzoeken of dit

¹ *Dagblad De Limburger* 11 december 2003.

² *Haagse Courant* 21 januari 2004.

wel kan (...). Dit gaat erg ver en het lijkt me maatschappelijk geen gewenste ontwikkeling. De clubs werken zo segregatie in de hand.’³

De brave voorzitters van SV Blerick, RVC/Rijswijk en veel andere voetbalclubs die graag een gemengde vereniging willen zijn, worden zo voor een duivels dilemma gesteld. Wanneer ze expliciet een quotum voor allochtone voetballertjes instellen, lopen ze de kans om vanwege discriminatie te worden aangeklaagd. Wanneer ze echter geen quotum instellen, is de kans groot dat hun club volledig ‘zwart’ wordt en, in het ergste geval, ten onder gaat wegens gebrek aan kader.

Voetbalclubs zijn niet de enige maatschappelijke instellingen die met een dergelijke dilemma worden geconfronteerd. Ook bij scholen en woningbouwcorporaties bestaat de behoefte om grenzen te stellen aan het aantal allochtonen, omdat voorbij een bepaald percentage de school of de wijk in hoog tempo volledig zwart wordt. Schoolbesturen hebben gedurende de afgelopen decennia de nodige ervaringen opgedaan met ‘verzwarting’ van scholen en met het verschijnsel ‘witte vlucht’. Er zijn in het verleden zelfs al scholen gesloten omdat ze als gevolg van de verzwarting steeds minder leerlingen kregen.

Het duivelse in dit dilemma is dat het verbod op het stellen van quota, ook al beoogt dit de segregatie tegen te gaan, de segregatie juist lijkt te bevorderen. Wanneer het aantal allochtonen op een club of school of in een wijk boven een bepaald percentage stijgt, dan lijkt er geen houden meer aan en wordt de club een allochtone club, de school een ‘zwarte’ school en de wijk een immigrantenwijk en is de segregatie compleet.

Niemand lijkt daar gelukkig mee. Allochtone ouders geven regelmatig aan dat ze graag hun kinderen naar gemengde scholen en clubs sturen. Ook de voorzitters van voetbalclubs, schoolbesturen en woningbouwcorporaties zijn veelal voorstander van gemengde clubs, scholen en wijken. Autochtone ouders, buurtbewoners en verenigingsleden hebben vermoedelijk ook geen bezwaren tegen gemengde scholen, buurten en verenigingen, als het maar duidelijk zou zijn dat er ‘ergens een grens was’. Hun kind mag best in de klas met allochtone medeleerlingen, maar het moet geen wit kindje worden op een volledig zwarte school. Autochtone buurtbewoners willen best allochtone buuren, maar ze willen niet wonen in klein Marokko of klein Istanbul. En dus nemen ouders en autochtone buurtbewoners vaak maar het zekere voor het onzekere. Omdat er geen enkele garantie is dat de instroom van

³ *Haagse Courant* 22 januari 2004.

nieuwkomers ooit zal worden gestopt vertrekt men maar vast, voordat de school helemaal zwart is en de wijk in een klein Turkije is veranderd.

Onze stelling in dit artikel is dat een al te strikt anti-discriminatiebeleid de segregatie in ons land heeft bevorderd, omdat het goedwillende voorzitters van maatschappelijke instellingen de instrumenten uit handen heeft geslagen om tot een zekere spreiding te komen. Omdat het woningbouwverenigingen en schoolbesturen niet is toegestaan om expliciet quota te stellen, is een effectief spreidingsbeleid onmogelijk geweest en zijn er sterk gescheiden, zwarte en witte clubs, scholen en wijken ontstaan. Wij vinden dat jammer. We denken dat het voor het zelfbeeld en de kansen van allochtone kinderen, maar ook voor de maatschappelijke cohesie niet goed is als zij opgroeien in etnisch gesegregeerde wijken en op zwarte scholen.

De vraag die we in dit artikel proberen te beantwoorden, is in hoeverre de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de jurisprudentie van de CGB het stellen van quota (mede) onmogelijk heeft gemaakt en of de CGB daarmee indirect de segregatie in ons land heeft bevorderd. We richten ons daarbij op de twee terreinen waar de segregatie in ons land het verst is voortgeschreden: de volkshuisvesting en het onderwijs. Aan het slot doen we enkele suggesties om toch enige juridische ruimte te scheppen voor een spreidingsbeleid.

Segregatie in de huisvesting

Nederland segregatieland

Begin jaren tachtig deden de stadsociologen Bovenkerk, Bruin, Brunt en Wouters onderzoek naar etnische spanningen in de Utrechtse wijk Lombok. Ze kwamen er achter dat die spanningen niet dateerden uit de periode dat de eerste gastarbeiders zich vestigden in de wijk. Destijds (in de jaren zestig en zeventig) hadden de buurtbewoners zich gastvrij betoond, ze hadden hun best gedaan om hun allochtone burens te helpen en hen wegwijs te maken in de wijk. Het was pas mis gegaan in Lombok op het moment dat er – vooral door gezinshereniging – zoveel buitenlanders waren gekomen dat het volstrekt onduidelijk was geworden wie wie zou moeten socialiseren in Lombok.⁴

Niet-westerse allochtonen wonen in Nederland vooral in de grote steden en daarbinnen weer in bepaalde buurten. In een scenariobundel van het Rotterdamse Instituut voor Sociaal-

⁴ Bovenkerk, Bruin, Brunt en Wouters 1985.

Economisch onderzoek maken onderzoeksters Dominguez Martinez en Vreeswijk de stand op. Van de Kaapverdianen in Nederland woont 83 % in een van de grote steden en daarvan weer 79 % in Rotterdam. 74 % van de Ghanezen en 70 % van de Pakistani wonen in de vier grote steden. Voor de grotere allochtone groepen zijn de cijfers minder extreem, maar toch nog altijd aanzienlijk: 57 % van de Surinamers hebben zich gevestigd in de vier grote steden, 48 % van de Marokkanen en 36 % van de Turkse bevolking. Als men in de grote steden woont, maar ook als men zich heeft gevestigd in een kleinere gemeente, is de kans aanzienlijk dat men woont in een allochtone buurt. 86 % van de Turkse en 82 % van de Marokkaanse huishoudens woont in wijken waar tenminste 20 % van de bevolking allochtoon is. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het dan gaat om gemengde allochtone wijken, om wijken met allochtonen van diverse pluimage. Nederland telt maar weinig etnisch-homogene – exclusief Turkse of Marokkaanse – wijken. Een en ander heeft ertoe geleid dat in de grote steden bijna eenderde van de inwoners van allochtone afkomst is, terwijl het landelijk gemiddelde ongeveer een op de tien bedraagt.⁵

In vergelijking met andere landen kent Nederland daarmee een zeer aanzienlijke segregatie. Vaak wordt in Nederland verondersteld dat onze segregatie lang zo erg niet is als die in de VS, maar dat blijkt niet zo te zijn wanneer de Nederlandse situatie wordt vergeleken met Amerikaanse steden met een min of meer Nederlandse omvang in plaats van met de getto's in Amerikaanse miljoenensteden: 'ethnic minorities are as segregated from ethnic Dutch as are blacks and Hispanics from "anglo" Americans (that is, non-Hispanic whites). However, Dutch minorities tend to live in more ethnically varied neighborhoods (often with other immigrant groups). African Americans, Hispanics and Asians do not share neighborhoods to the same degree in the USA'.⁶ Ruud Koopmans vergeleek de segregatie-index voor bepaalde categorieën etnische minderheden in diverse Europese steden. Met name in vergelijking met Duitse steden is de mate van segregatie in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag relatief hoog, aldus Koopmans.⁷

De vraag rijst hoe die grote mate van segregatie in Nederland is ontstaan. Hangt dit ruimtelijke patroon samen met de voorkeuren van allochtone of autochtone bewoners, is hier sprake geweest van bewust of onbewust beleid of was het een combinatie van beide factoren? Tot op zekere (maar tamelijk beperkte) hoogte is sprake geweest van keuzes van allochtone

⁵ Dominguez Martinez en Vreeswijk, in Veenman red. (2002), pp. 38-42.

⁶ Rusk et al., 2001, p. 60.

⁷ Koopmans 2003, p. 82.

groepen. Hier kan met name worden gewezen op asielzoekers die, eenmaal in het bezit van een verblijfsvergunning, niet blijven wonen in het gebied waar hun asielzoekerscentrum stond, maar zich alsnog vestigen in een van de vier grote steden. Op bescheiden schaal doet zich dat voor, met name bij Afghanen en Irakezen.⁸ Ook onder Surinamers schijnt het wonen in een concentratiewijk relatief vaak te berusten op vrije keuze.⁹ Opinie-onderzoek duidt er echter zeker niet op dat immigranten van Turkse en Marokkaanse komaf bij voorkeur zouden wonen onder ‘soortgenoten’. Desgevraagd geeft men de voorkeur aan een meer gemengde wijk. Allochtonen die zich dat financieel kunnen permitteren verhuizen graag naar de ommelanden van de stad, net als autochtone bewoners uit achterstandswijken.¹⁰

De commissie-Blok, de parlementaire commissie die onderzoek deed naar dertig jaar Nederlands integratiebeleid, komt tot de conclusie dat de huidige segregatie voor een groot deel te wijten is aan overheidsbeleid. Het begon ermee dat er voor gastarbeiders, anders dan voor rijksgenoten en voormalige rijksgenoten uit Nederlands-Indië, Suriname en de Antillen, geen woningen beschikbaar werden gesteld. Deze mensen werden aanvankelijk gehuisvest door hun werkgevers, in gammele pensions, en moesten later zelf op zoek naar huisvesting die zij konden betalen. Velen zochten hun toevlucht in de allergeedkoopste wijken van de grote steden.¹¹ Een hoge ambtenaar op het ministerie van CRM uit die tijd formuleerde het tegenover de commissie Blok als volgt: ‘CRM heeft ook gepleit voor een vorm van spreiding over het land van de buitenlandse migrant door middel van het beschikbaar stellen van delen van de woningcontingenten die in de jaren zeventig en tachtig gerealiseerd werden. In die woningen zouden zij op een fatsoenlijke manier tussen Nederlanders gehuisvest kunnen worden. Dat was echter een non-issue: daar mocht je het niet over hebben, want zij waren van een andere orde dan Surinamers, Antillianen en Indische Nederlanders. Zij kregen woningen ‘aangeboden’, waarmee indirect een spreidingsbeleid werd gevoerd. Dit mocht niet gelden voor buitenlandse migranten.’¹² De commissie-Blok citeert ex ambtenaar Molleman, voormalig directeur Minderhedenbeleid op het ministerie van Binnenlandse zaken: ‘Toen (...) was al duidelijk dat de instroom van minderheden zou worden geconcentreerd op de wijken met de laagste huren. Dat was heel logisch, maar daar zaten wel [de] mensen met de grootste achterstanden in vaak gedepriveerde toestanden. In die tijd heb ik al gezegd dat door de ontwikkelingen in de immigratiepolitiek de sociale problemen van het land werden versterkt

⁸ Dominguez Martinez en Vreeswijk 2002, p. 41.

⁹ Rapport Verwey Jonker Instituut, p. 141-142.

¹⁰ Dominguez Martinez en Vreeswijk 2002, p. 42, vgl. ook TK 28689, nr. 8-9, p. 382.

¹¹ TK 28689, nrs. 8-9, p. 352.

¹² Ibid. p. 352.

en een steeds zwaardere last werd gelegd op de armsten die de extra lasten het minst konden dragen.¹³

Een verbod op spreiding

Om dit voorzienbare effect te verzachten of te voorkomen werd door gemeentebesturen en woningcorporaties meer of minder officieel een spreidingsbeleid gevoerd, gericht op de verdeling van minderheden over wijken of over portieken.¹⁴ Van rijkswege werden dergelijke pogingen tot spreiding echter afgekeurd. Politici en instanties van de rijksoverheid lieten in diverse beleidsstukken (nota's, circulaire, rapporten) weten dat spreiding 'ontoelaatbaar' was of 'onwettig'. De commissie citeert de staatssecretaris van Volkshuisvesting in 1983: '[Het komt voor] dat met de term spreidingsbeleid wel primair beoogd wordt een meer gelijkmatige verdeling van bevolkingsgroepen over de gemeente op basis van toewijzing aan de hand van (onder meer) etnische criteria. In dat geval staan niet de individuele keuzevrijheid en het beschikbare woningaanbod centraal, maar bepaalt de gemeente de mate van concentratie of spreiding van minderheden aan de hand van niet terzake doende etnische criteria en maakt zij het individu daaraan ondergeschikt. Een dergelijke benadering van allochtonen zou naar mijn oordeel in strijd met het non-discriminatiebeginsel kunnen komen. In dit verband kan onder andere gewezen worden op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.'¹⁵

In 1988, als blijkt dat het huisvestingsbeleid op lokaal niveau nog steeds sporen draagt van spreiding van minderheidsgroepen, wordt door de regering nogmaals benadrukt dat dit niet door de beugel kan: 'De individuele keuzevrijheid, het beschikbare woningaanbod en de reguliere verdelings- en toewijzingscriteria dienen centraal te staan. Aan wensen en opvattingen van zittende bewoners over de mate van instroom van minderheden in hun woongebied kan niet onder de vlag van inspraak worden tegemoetgekomen.'¹⁶

In de jaren negentig neemt de concentratie van minderheden nog verder toe, enerzijds door het categorische verbod op spreiding, anderzijds door de verdergaande liberalisering van de woningmarkt, die leidt tot minder aandacht van woningcorporaties voor de laagst betaalde groepen.¹⁷ In 1997 wordt, als reactie hierop, van rijkswege gepleit voor waakzaamheid. 'Waar

¹³ Ibid. p. 371.

¹⁴ Ibid. p. 353.

¹⁵ Rapport Verwey Jonker Instituut, p. 143.

¹⁶ Ibid. p. 151.

¹⁷ TK 28689, nr. 8-9, p. 373, 374.

in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand (...) worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus', zo heet het in de nota Stedelijke Vernieuwing.¹⁸ Maar in 2000 wordt deze zorg alweer sterk genuanceerd. In de nota *Mensen, Wensen, Wonen* staat te lezen dat een eenzijdige bevolkingsopbouw geen probleem hoeft te zijn, als deze maar niet het gevolg is van gebrek aan keuzevrijheid.

Lokale bestuurders, bestuurders van woningcorporaties en ambtenaren uitten tegenover de commissie Blok hun zorgen over het gebrek aan mogelijkheden om enige vorm van spreiding te realiseren. Zo zegt mevrouw Brewster van een woningcorporatie in de Bijlmer: 'De Bijlmer is mijn werkgebied, daar zie ik een concentratie van gelijksoortige problemen. Omdat al die mensen in flats in die wijk zitten, zijn de problemen voor zowel de woningcorporatie als de overheid moeilijk te behappen. Daarbij komt dat je die mensen hiermee geen plezier doet, want kinderen groeien op in een situatie waarin iedereen in nagenoeg dezelfde hopeloze toestand verkeert. Zij zien om zich heen niet dat het anders kan.' De heer Tuijnman uit Rotterdam wijst erop dat de mogelijkheden voor spreiding buiten de eigen gemeente vrijwel volledig ontbreken en dat het door de verdere liberalisering van de huizenmarkt alleen maar erger zal worden: 'Op het gebied van de volkshuisvesting is Rotterdam volledig afhankelijk van de goede wil van de ommelanden. Ik verwacht daar niet veel van, zeker niet als de liberalisatie elk instrument wegneemt.'¹⁹

De thans bestaande ruimtelijke segregatie is dus voor een groot deel het gevolg geweest van beleid, enerzijds van beleid met een andere doelstelling (bijvoorbeeld de liberalisering van de woningmarkt), anderzijds van een bewuste keuze om elke vorm van spreiding door woningcorporaties en stadsbestuurders te ontmoedigen.

De rol van de rechter

Bij dat anti-spreidingsbeleid is de rechter niet vaak, maar toch enkele malen betrokken geweest.²⁰ Een Rotterdamse woonruimteverordening die tot doel had de evenredige samenstelling van de bevolking in een wijk te beschermen werd in 1974 vernietigd door de Kroon wegens strijd met de wet (de Woonruimtetwet) en met het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie. Een woningbouwvereniging

¹⁸ Rapport Verwey Jonker Instituut, p. 155.

¹⁹ TK 28689, nr. 8-9, p. 393.

in Eindhoven die niet wilde meewerken aan een woningruil, omdat die ruil de concentratie van buitenlanders zou bevorderen, kreeg de kous op de kop. Deze weigering werd door de kantonrechter ‘apert discriminatoir’ gevonden.²¹

Er zijn overigens ook rechterlijke uitspraken die getuigen van meer begrip voor de pogingen tot spreiding. De President van de rechtbank Rotterdam sprak in 1981 uit dat het gemeentelijk woningbeleid niet onrechtmatig was nu het beoogde spreidingsbeleid er juist op gericht was meer kansen op goede huisvesting te creëren voor buitenlanders.²² Een Utrechtse bewonerscommissie verzette zich in 1990 tegen de komst van steeds meer buitenlandse gezinnen in de wijk en werd vervolgens door de Dienst Woningbeheer per brief beschuldigd van racisme. De bewoners wenden zich daarop tot de Gemeentelijke Ombudsman en werden door hem in het gelijk gesteld; de Dienst Woningbeheer moest haar brief intrekken.²³

De juridische ruimte voor een spreidingsbeleid werd in 1994 nog verder ingeperkt. In de Algemene Wet Gelijke Behandeling werd vastgelegd dat het verboden is onderscheid te maken op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat door instellingen op het gebied van de volkshuisvesting. In theorie zou het mogelijk zijn dat de Commissie Gelijke Behandeling een beslissing op grond van een spreidingsbeleid zou interpreteren als een (toelaatbare) vorm van positieve actie (artikel 2 lid 3 van de AWGB), maar wij hebben geen uitspraken van de commissie kunnen vinden waarin deze redenering is gevolgd.

Segregatie in het onderwijs

Gemengde wijken, ongemengde scholen

Op 21 februari 2003 verscheen op de opiniepagina van de Volkskrant een noodkreet van Monique Kremer en Shervin Nekuee. Zij zochten een school voor hun zoon. De ouders schreven:

Onze wijk is perfect gemengd: de helft is allochtoon, de andere helft is autochtoon. Maar een gemengde school is er in onze wijk niet. In de straat is een christelijke basisschool, waar weinig Hollandse christenen te bekennen zijn. Het is een zwarte school, maar niet mono-

²⁰ Wij baseren ons hierbij op het overzicht dat wordt geboden op de website van het LBR (www.lbr.nl), in de rubriek recht en wet, onder het subkopje ‘huisvesting’.

²¹ KB van 19 juni 1974, Staatsblad 1974, 496.

²² Uitspraak van 10 april 1981, NJ 1981, 359.

²³ Uitspraak Ombudsman Gemeente Utrecht, 4 september 1990, samengevat op de website van het LBR.

etnisch: er zijn 32 nationaliteiten. Zoveel diversiteit heeft duidelijk voordelen. Kinderen kunnen over elkaars rijke achtergrond horen en leren met verschillen om te gaan. En, even belangrijk: Nederlands is de taal die hun bindt. Toch wil de allochtone vader van Sheyda liever niet dat zijn zoon naar deze zwarte school gaat. Als geen ander is hij zich bewust van de eenkennigheid van de dominante groep in Nederland, de middenklasse. In tegenstelling tot klassieke immigratielanden als Amerika is hier kennis en vakmanschap onvoldoende bagage voor succes. Zie de duizenden hoogopgeleide vluchtelingen die hier werkloos aan de zijlijn zitten. Je moet de omgangscodes van de machtige middenklasse door en door kennen en aanvoelen, wil je je kunnen handhaven en vooruit komen in Nederland. Dan moet Sheyda maar naar de goed aangeschreven witte school in de wijk verderop. (...) De autochtone moeder wil niet dat Sheyda naar deze witte school gaat. Ze is bang dat hij zal lijden onder de kinderreter tegen zijn donkere ogen en on-Nederlandse naam. Als je volwassen bent is het misschien wel stoer om 'anders' te zijn dan de rest, als kind wil je er vooral bij horen. Bovendien, deze witte school is niet de juiste plek om Sheyda op het randstedelijk leven in Nederland voor te bereiden. In een stad waar de helft van de bevolking allochtoon is, kan je niet vroeg beginnen met wennen aan culturele verschillen. Sheyda zou zich thuis moeten voelen in een stad vol diversiteit. Hij moet de culturele grenzen soepel weten te passeren om met zijn stadgenoten samen te kunnen leven.²⁴

De segregatie in de huisvesting leidt in Nederland ook tot segregatie in het onderwijs. Allochtone kinderen die opgroeien in een zwarte achterstandswijk gaan veelal naar school in hun eigen buurt en die buurtschool is bijgevolg vaak een zwarte school. De segregatie in het onderwijs is evenwel in veel buurten nog sterker dan de segregatie in de huisvesting. Als een wijk voor 40, 50 of 60 % bestaat uit autochtonen en voor 60, 50 of 40 % uit allochtonen, zou je gezien de samenstelling van de buurt verwachten dat de basisscholen in de betreffende buurt gemengd zouden zijn. Dat is in feite vaak niet het geval. In dergelijke buurten staan met enige regelmaat zwarte scholen en witte scholen naast of tegenover elkaar. Ongeveer 7 % van de Nederlandse basisscholen telt meer dan 50 % allochtone leerlingen.²⁵ Aanvankelijk waren zwarte scholen vooral een grootstedelijk probleem, maar tegenwoordig neemt ook het aantal zwarte scholen in middelgrote gemeenten toe. Waar allochtone kinderen wel in de klas zitten met autochtone klasgenootjes is vaak sprake van sociaal-economische overeenkomsten. Er zitten op de zwarte school nog wel autochtone leerlingen afkomstig uit een lager sociaal-economisch milieu, of het betreft allochtone kinderen van hoger opgeleide, middenklasse ouders die hun kinderen bewust naar een witte school sturen en/of verhuizen naar een witte buurt.²⁶

Rusk, Frieling en Groenemeijer concludeerden in hun vergelijkende onderzoek dat de ruimtelijke segregatie in Nederlandse steden overeenkwam met die in Amerikaanse steden

²⁴ Kremer en Nekuee, 'Overheid moet segregatie aanpakken', *de Volkskrant* 21-11-2003, p. 7.

²⁵ TK 28689, nrs. 8-9, p. 329.

²⁶ *Ibid*, pp. 330-331.

van overeenkomstige omvang, maar dat de segregatie in het onderwijs in Nederland bepaald groter was dan in de VS. De onderzoekers wijzen erop dat er in Amerikaans onderzoek over de effecten van onderwijs sinds de jaren zestig standaard twee conclusies worden getrokken:

- de schoolcarrière en het schoolsucces van leerlingen worden voor een groot deel bepaald door de sociaal-economische status van hun familie en die van hun klasgenoten;
- kinderen uit een lager sociaal-economisch milieu profiteren van een opleiding op een middenklasse school.

Nederlandse onderzoekers betwijfelen of deze effecten zich ook in Nederland voordoen. Zij voeren vaak aan dat scholen in achterstandsbuurtten in Nederland in aanmerking komen voor extra financiering (allochtone leerlingen tellen als 1,9 leerling mee in de onderwijssystematiek, en leveren aldus extra formatie op). De verondersteld heilzame effecten van alle onderwijsachterstandenbeleid in Nederland zijn echter nooit hard aangetoond.²⁷

De commissie Blok bespreekt een aantal studies die de leerprestaties op zware en witte scholen met elkaar vergeleken. Een hoge concentratie van allochtone leerlingen leidt tot lagere taalscores, aldus de commissie. De commissie wijst er ook op dat de samenstelling van een klas van invloed is op de scores van allochtone leerlingen. Het probleem met veel onderwijskundig onderzoek is dat een zelfstandig effect van de etniciteit van de school moeilijk kan worden aangetoond: meestal zijn de leerlingen op een zwarte school niet alleen zwart, maar ook afkomstig uit een lager sociaal-economisch milieu, met lager opgeleide ouders. Als die kinderen vervolgens lager scoren op de CITO toets aan het eind van groep 8 valt moeilijk vast te stellen of dit nu komt door hun intelligentie, hun gezinssituatie, de school of de buurt waarin zij opgroeiden.

De CGB verbiedt quota

Pogingen om de segregatie te doorbreken door middel van een spreidingsbeleid zijn door de Commissie Gelijke Behandeling min of meer verboden. Een christelijke school in IJmuiden voerde een quotumbeleid voor allochtone leerlingen van 25 %, vanuit de gedachte dat de schoolpopulatie in grote lijnen een afspiegeling zou moeten zijn van de buurt waarin de school stond. Ongeveer 15 % van de bewoners van de Zee- en Duinwijk was allochtoon, dus

²⁷ Rusk, Frieling en Groenemeijer, p. 79 e.v.

de school uit IJmuiden meende dat zij dit criterium nog ruim naar boven had afgerond. Allochtone leerlingen die werden aangemeld voor een klas waarin het quotum van 25 % reeds gevuld was werden op een wachtlijst geplaatst. Het antiracisme bureau in Haarlem verzocht de Commissie Gelijke Behandeling het schoolbestuur tot de orde te roepen. Aldus geschiedde. De Commissie bepaalde dat het spreidingsbeleid van het schoolbestuur op onrechtmatige wijze onderscheid maakte tussen personen op grond van afkomst.²⁸

Een schoolbestuur van een christelijke schoolvereniging in Ede trachtte een toelatingsbeleid te voeren op basis van thuistaal (dus niet op grond van etniciteit). Kinderen voor wie het Nederlands een tweede taal was (zogenaamde NT2 leerlingen) werden, zoveel mogelijk in overleg met de ouders, gespreid over de verschillende scholen die het bestuur onder zijn hoede had. Men hanteerde daarbij een quotum van 15 % NT2 leerlingen per klas. Ervaring had het schoolbestuur geleerd dat bij overschrijding van dat quotum ‘witte vlucht’ optreedt; dan gaan autochtone ouders op zoek naar een andere school voor hun kind. De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde in dit geval minder streng dan in de casus van de school in IJmuiden, omdat aan het NT2 criterium plausible onderwijskundige motieven ten grondslag konden liggen. Niettemin werd het Edese schoolbestuur in het ongelijk gesteld, omdat het bestuur niet hard kon bewijzen dat scholen met meer dan 15 % NT2 leerlingen onderwijskundig slechtere prestaties halen. Ook oordeelde de commissie dat het onredelijk was om leerlingen uit hogere klassen, die dus al een aantal jaren op een Nederlandse school hadden gezeten, aan te blijven merken als NT2 leerlingen.

Hoewel het hoopgevend is dat de Commissie het NT2 criterium niet meteen als ‘verdacht onderscheid’ heeft bestempeld, zijn de voorwaarden die de Commissie stelde aan de toepassing hiervan zo streng dat een succesvol beroep op spreiding op grond van NT2 praktisch niet zal kunnen worden gerealiseerd.²⁹

Wrang is ook het dilemma waar de jurisprudentie van de Commissie bijzondere scholen voor stelt bij het bewaken van hun identiteit. Bijzondere scholen hebben volgens de Algemene Wet Gelijke Behandeling het recht om leerlingen te weigeren op basis van het geloof of de levensovertuiging van hun ouders. Als zo’n school daarvoor kiest moet zij echter volstrekt consequent zijn en alle anders-gelovende kinderen afwijzen. Een school die zou aanvoeren dat een quotum van, zeg, 15 % kinderen met een ander geloof de identiteit van de school niet in gevaar zou kunnen brengen, mag die redenering niet in praktijk brengen. Men dient ofwel te

²⁸ Uitspraak CGB, 2001-99.

²⁹ Uitspraak CGB, 2003-105.

kiezen voor levensbeschouwelijke apartheid ofwel voor een volstrekt open toelatingsbeleid met alle daaraan verbonden risico' van verzwarting en witte vlucht.³⁰

Segregatie door anti-discriminatie

Er lijkt inderdaad een verband te zijn tussen de hoge mate van segregatie in Nederland en het anti-discriminatiebeleid van de afgelopen decennia. Op het terrein van de huisvesting valt dat niet direct terug te voeren op jurisprudentie van de CGB of de gewone rechter. De segregatie lijkt daar eerder het gevolg van een zelfopgelegde terughoudendheid door de rijksoverheid onder verwijzing naar een vermeende overtreding van het verbod op discriminatie in geval van spreiding. Tot een daadwerkelijke toetsing van spreidingsbeleid door rechter of de CGB is het, voor zover wij konden nagaan, nooit gekomen. Nadat ooit de gemeente Rotterdam op de vingers werd getikt vanwege een quotumbeleid in de volkshuisvesting, is vervolgens door menige bestuurder aangevoerd dat spreiding nu eenmaal juridisch niet kon. Deze stelling is in rapporten van adviesorganen, speeches van politici en overheidsdocumenten simpelweg herhaald zonder dat daar nog veel rechters of quasi rechterlijke instanties als de commissie gelijke behandeling aan te pas zijn gekomen.

In het onderwijs ligt dat anders. De CGB heeft tot twee keer toe goedwillende schoolbesturen verboden een quoteringsbeleid te voeren dat bedoeld was om de school gemengd te houden. De CGB stelt met name bijzondere scholen voor een alles-of-niets-keuze. Bijzondere scholen kunnen alleen grenzen stellen aan het aantal allochtonen wanneer zij zeer streng hun, veelal christelijke, identiteit bewaken. Dat leidt er vervolgens dat zij volledig wit blijven. Doen zij water bij de wijn, dan kunnen ze niet meer voorkomen dat hun school op een gegeven moment volledig zwart wordt.

De anti-discriminatielogica van het CGB dreigt daarmee het tegendeel te bewerkstelligen van waarvoor ze bedoeld is. Scholen mogen hun identiteit voorop stellen, corporaties mogen sociale woningbouw vrijelijk vervangen door villa's en voetbalclubs mogen hoge contributies en ballotages hanteren, allemaal maatregelen die *de facto* leiden tot het weren van allochtonen, maar je mag niet expliciet quota stellen om gemengde scholen, gemengde wijken en gemengde clubs te bewerkstelligen – zelfs niet wanneer de percentages veel hoger zijn dan je op grond van de bevolkingssamenstelling zou mogen verwachten.

³⁰ Vermeulen 2001, vgl. ook Trappenburg 2003.

Desegregatie door positieve discriminatie

Wat nu te doen? Eerst het onderwijs waar zich al een zekere jurisprudentie heeft gevormd. Wij stellen voor dat de CGB daarmee breekt en onder bepaalde voorwaarden scholen wel toestaat om quota te hanteren. De eenvoudigste weg loopt via artikel 2 lid 1 AWGB: het toelaten van een indirect onderscheid dat objectief gerechtvaardigd is. De CGB zou minder strenge eisen moeten stellen aan het hanteren door scholen van quota voor NT2 leerlingen. Daarmee wordt een objectief criterium gehanteerd dat niet per se langs specifieke etnische lijnen onderscheid maakt – zo zullen veel tweede en derde generatie allochtonen geen substantiële taalachterstand meer hebben, maar net binnengekomen kinderen van asielzoekers wel, ongeacht hun etnische herkomst. Teveel kinderen met een forse taalachterstand brengt het onderwijspeil in een klas omlaag en betekent een enorme belasting voor leerkrachten en het is legitiem dat scholen daar een grens aan stellen. Dat zou vermoedelijk als bijeffect hebben dat witte ouders minder snel de school verlaten of passeren en dat verzwarting wordt tegengegaan.

Een andere weg zou artikel 2 lid 3 van de AWGB, het positieve discriminatieartikel, kunnen zijn. Dit staat het maken van een direct of indirect onderscheid toe wanneer daardoor een etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie wordt toegekend om zo feitelijke ongelijkheden op te heffen. Er zijn de nodige aanwijzingen dat allochtone leerlingen baat hebben bij gemengde scholen en dat het bestaan van gemengde scholen bijdraagt aan het verminderen van feitelijke ongelijkheden tussen etnische groepen. Er zijn daarbij nog wel wat hobbels te nemen. Zo eist artikel 2 lid 3 dat het onderscheid tot doel moet hebben om personen die tot de minderheidsgroep behoren een bevoorrechte positie toe te kennen. Dat zou in dit geval kunnen door van de school te eisen dat het quotum hoger ligt dan je op grond van een zuivere afspiegeling van de samenstelling van de bevolking van de wijk mag verwachten. Daarmee wordt ook gelijk schoolbesturen de pas afgesneden die quota oneigenlijk zouden willen gebruiken om toch relatief wit te blijven. Lastig is wel dat individuele allochtone ouders die hun kind op de school willen inschrijven als het quotum al vol is, zouden kunnen aanvoeren dat zij in hun geval in een nadelige positie zijn gebracht ten opzichte van autochtone ouders voor wier kinderen nog wel plaats is. De rechtvaardiging van de bevoorrechte positie gaat dan wel op voor de etnische groep als geheel, die immers beter af is dan in het geval van segregatie, maar niet voor elk individueel lid. Daarin zou kunnen worden

voorzien door als gemeente of schoolbestuur afspraken te maken voor een toelatingsbeleid op andere scholen waar individuele ouders in ieder geval niet slechter af zijn.

Mocht een andere uitleg van artikel 2 lid 1 of lid 3 op teveel problemen stuiten, dan zou ook de veel lastiger weg kunnen worden overwogen van een wijziging van artikel 7 lid 2. Het zou op termijn te overwegen zijn om alle instellingen van onderwijs - en niet alleen het bijzonder onderwijs - toe te staan om aan leerlingen eisen te stellen die gelet op het doel van de instelling nodig zijn voor de verwezenlijking van haar doel - en niet alleen haar grondslag. Zo zouden het tegengaan van segregatie of, positiever geformuleerd, het bieden van een afspiegeling van de samenleving in al haar gelederen, legitieme doelen kunnen zijn die extra eisen bij toelating rechtvaardigen.

Er zijn tot nu toe maar weinig rechterlijke uitspraken die het streven naar menging en spreiding in de sfeer van de volkshuisvesting met zoveel woorden hebben verboden. Er bestaan bovendien veel sociaal geaccepteerde vormen van afspiegeling die ook zelden door rechterlijke instanties worden getoetst: studentenhuizen streven naar een gelijk aantal meisjes en jongens, personeelsmanagers willen graag een evenwichtige mix van jongere en oudere werknemers. Afspiegeling is ook vaak bepalend voor de samenstelling van tal van inspraak- en adviesorganen en redacties van tijdschriften streven naar verjonging en soms ook naar ‘vervrouwelijking’. Streven naar evenwicht is in al deze maatschappelijke praktijken gebruikelijk en al die praktijken staan in dit opzicht betrekkelijk los van de juridische logica, gewoon omdat vrijwel niemand het in z’n hoofd haalt hier het recht naar te laten kijken. In de sfeer van de huisvesting bestaan bovendien al tal van andere inperkingen van de vestigingsvrijheid, zoals veiligheid, natuur, leefmilieu of inkomenseisen, die zijn geaccepteerd.

Misschien moeten woningbouwcorporaties daarom eerst maar eens breken met hun vaste interpretatie van het recht en voortaan afspiegeling of sociale cohesie ook als expliciet criterium hanteren om de vestigingsvrijheid van huurders in te perken. Het is nog niet gezegd dat dit niet door de rechter of CGB zal worden toegestaan.³¹ Mocht een dergelijke zaak aan de CGB worden voorgelegd dan zullen ook hier artikel 2 lid 1 of 3 de belangrijkste uitweg bieden: objectieve criteria, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van sociale cohesie, die een indirect onderscheid rechtvaardigen of een voorkeursbeleid. Artikel 7 lid 2 geldt alleen voor

³¹ Vgl. echter CGB 1998-105. Het betrof hier een blanke, mannelijke kandidaat die afgewezen was door de programmaraad van een kabelbedrijf. Het kabelbedrijf streefde naar een evenwichtig samengestelde

scholen, dus als men de weg van afspiegeling als doelcriterium daar zal willen volgen, dan zou er een heel ander lid bij moeten komen.

Tot slot de voetbalbestuurders in Blerick en Rijswijk. Hoe moet het nu verder met hun toelatingsbeleid? We laten hier nu even buiten beschouwing in hoeverre de AWGB van toepassing is op voetbalverenigingen en in hoeverre besloten verenigingen hun identiteit mogen bewaken. Wat ons betreft zou het stellen van quota legitiem zijn als de verenigingen aan een paar voorwaarden kunnen voldoen. Om de schijn van discriminatie te vermijden zullen de quota in de eerste plaats hoger moeten zijn dan wat je op grond van de bevolkingssamenstelling in het achterland van de club zou mogen verwachten. Dat betekent dat de quota hoger zullen zijn in de Haagse regio dan in Limburg. Ook zou je van de club mogen verwachten dat ze eerst lichtere alternatieven hebben geprobeerd. Heeft de club bijvoorbeeld serieus werk gemaakt van het aanspreken van allochtone ouders op het verrichten van vrijwilligerswerk? Sommige clubs laten bijvoorbeeld alleen maar nieuwe leden toe wanneer de nieuwe leden of hun ouders vastleggen dat zij een aantal hand en spandiensten voor de club zullen verrichten. Kunnen zij aantonen dat dit niet heeft geholpen, dan zijn quota, mist voor bepaalde tijd ingesteld, legitiem. Beter een voetbalvereniging met quota en een wachtlijst dan helemaal geen voetbalvereniging.

programmaraad (man, vrouw, oud, jong, allochtoon, autochtoon). Geen vreemde eis voor een programmaraad, zo zou je zeggen. Niettemin werd dit streven door de CGB aangemerkt als strijdig met de AWGB.

Literatuur

- Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985), *Vreemd volk, gemengde gevoelens. Etnische verhoudingen in een grote stad*, Boom, Meppel/Amsterdam.
- Bruggen bouwen*, rapport van de parlementaire commissie Integratiebeleid (TK 28689)
- Dominguez Martinez, S. en A. Vreeswijk (2002), Ruimtelijke concentratie van allochtonen, in: J. Koopmans, R. (2003), Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief: Etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte, in: H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Boom, Meppel/Amsterdam, pp. 64-100.
- Kremer, M. en S. Nekuee (2003), 'Overheid moet segregatie aanpakken', *de Volkskrant* 21-11-2003, p. 7.
- Rusk, D., D. Frieling en L. Groenemeijer (2001), *Inside Game/Outside Game. Segregation and Spatial Planning in Metropolitan Areas*, onderzoeksrapport in opdracht van de ministeries van BZK; EZ en LNV en de gemeenten Arnhem en Den Haag.
- Trappenburg, M. (2003), Schoolkeuze en apartheid in Nederland, in: *Krisis*, jrg. 4, nr. 4, pp. 74-84.
- Veenman (red.), *De toekomst in meervoud. Perspectief op multicultureel Nederland*, ISEO, Van Gorcum, Assen, pp. 38-42.
- Vermeulen, B. (2001), *Witte en zwarte scholen. Over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*, oratie, Elsevier, Den Haag.
- Verwey Jonker Instituut (2003), *Bronnenonderzoek integratiebeleid*.
www.lbr.nl (site van het landelijk bureau racismebestrijding)