

Tussen afkomst
en toekomst

Etnische Categorisering
door de overheid



R A A D V O O R

M A A T S C H A P P E L I J K E

O N T W I K K E L I N G

Aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

Den Haag, mei 2012

Geachte Minister,

Onder uw leiding en die van uw voorgangers is de afgelopen jaren afscheid genomen van het etnisch-specifiek voorkeursbeleid. De overheid geeft daarmee aan het integratiebeleid op een andere leest te willen schoeien, waarbij etniciteit niet langer het aangrijpingspunt van beleid dient te zijn.

Met deze koersverandering komt de overheid voor de vraag te staan of het huidige systeem van etnische categorisering, dat met het oog op dit specifieke beleid de afgelopen decennia is gehanteerd, in die mate overleefd kan blijven. De RMO heeft gemeend dat er voldoende aanleiding is om over deze vraag een ongevraagd briefadvies te schrijven.

In voorliggend advies reflecteert de Raad op de legitimeringsgronden van het systeem van etnische categorisering en beveelt hij aan om het verzamelen en presenteren van data in overeenstemming te brengen met het huidige beleid. Kern van ons advies is dat het de overheid weliswaar toegestaan is om geboortelandgegevens van een persoon te registreren, maar dat de huidige omvangrijke en vanzelfsprekende categorisering in 'westers allochtoon' en 'niet-westers allochtoon' onvoldoende bestaansrecht (meer) heeft.

Het advies is vanuit de RMO voorbereid door een commissie bestaande uit Paul Frissen, Sadik Harchaoui (Raad), Albertine van Diepen en Rienk Janssens (secretariaat).

Graag zijn wij bereid het briefadvies mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

Sadik Harchaoui
Voorzitter

Rienk Janssens
Algemeen secretaris



Tussen afkomst en toekomst

Etnische categorisering door de overheid

Inhoud

Inleiding 5

2 De huidige praktijk van etnische categorisering en registratie 6

2.1 Etniciteit 6

2.2 Categoriseren 7

2.3 Registratie 7

2.4 Gegevensverstrekking 8

3 Waarom etnische categorisering ter discussie staat 9

3.1 Veranderingen in de legitimeringsgrond 9

3.2 De categorisering schuurt 11

3.3 Grenzen aan overheidstaak 12

3.4 Conclusie 13

4 Toekomst voor etnische registratie, categorisering en beleid 14

4.1 Gerechtvaardigde registratie 14

4.2 Categorisering, door wie? 15

4.3 Integratiebeleid langs functionele lijnen 16

5 Conclusie en aanbevelingen 17

6 Literatuur 18

7 Geraadpleegde deskundigen 20

1

Inleiding

De overheid heeft de afgelopen jaren geleidelijk aan afscheid genomen van etnisch-specifiek beleid. In plaats van gericht minderhedenbeleid kiest zij de weg van generiek beleid om achterstanden aan te pakken. Dit betekent niet zozeer het einde van het integratiebeleid als wel een andere invulling ervan. In 2005 adviseerde de RMO om het integratiebeleid te laten plaatsvinden langs functionele lijnen. Goed onderwijs, een juiste inrichting van een wijk en een toegankelijke arbeidsmarkt vormen de beste ingrediënten voor een geslaagde integratie (RMO 2005). Beleid langs etnische of culturele lijnen kan de overheid beter achterwege laten (vergelijk ook RMO 2011).

Deze koersverandering in het integratiebeleid leidt ertoe dat de overheid vervolgens voor de vraag komt te staan of het huidige systeem van etnische registratie en categorisering nog in stand kan blijven. Als het integratiebeleid langs etnische lijnen vervalt, is het de vraag waarom de informatievoorziening over etnische groepen onveranderd zou moeten blijven. De afgelopen jaren hebben diverse ministers – Hirsch Ballin in 2008, Van der Laan in 2009 en Leers in 2012 – aangegeven moeite te hebben met de term ‘allochtonen’. De term zou uitsluitend zijn en belemmerend werken, aldus ook de wethouders van Rotterdam en Amsterdam (2012), en bovendien geen recht doen aan de relatie die een overheid met haar burgers zou moeten hebben. Voor de RMO is dit aanleiding om het systeem van etnische registratie en categorisering zoals we dat momenteel in Nederland kennen, nader te onderzoeken. Vier zaken spelen daarbij een rol:

1. de registratie van gegevens die verband houden met etniciteit;
2. de categorisering op basis van die gegevens met het oog op statistisch onderzoek;
3. het vrijgeven, publiceren en communiceren van die gegevens;
4. de inhoud van een integratiebeleid dat niet langs etnische lijnen verloopt.

De volgende vraagstelling staat in dit briefadvies centraal: *In hoeverre noopt de verandering in het integratiebeleid tot een aanpassing van het door de overheid gefaciliteerde systeem van registratie en categorisering van gegevens over etniciteit? En wat betekenen deze veranderingen voor de invulling van het integratiebeleid?*

Bij het beantwoorden van deze vraag staan we eerst stil bij de huidige praktijk van registratie, categorisering en verstrekking van gegevens die verband houden met etniciteit. Vervolgens passeren enkele overwegingen de revue die deze praktijk ter discussie stellen. In het vierde hoofdstuk verkennen we de noodzakelijke aanpassingen voor etnische categorisering, registratie en beleid. Tot slot doen we een aantal aanbevelingen om de registratie en categorisering meer in overeenstemming te brengen met het huidige integratiebeleid en de mogelijkheden die daarbij redelijkerwijs van een overheid verwacht kunnen worden.

2

De huidige praktijk van etnische categorisering en registratie

Discussies over etnische registratie en categorisering leiden vaak tot begripsverwarring. Etniciteit is al een diffuus begrip, en in samenhang met de termen registratie en categorisering kan het tot veel verwarring, onbegrip en emotie leiden. We doen er daarom goed aan enige helderheid te verschaffen in waar we het precies over hebben.

2.1 Etniciteit

Etniciteit is een begrip dat refereert aan noties van ‘ras’ en ‘cultuur’, doorgaans gerelateerd aan minderheden. Het begrip ras suggereert verschillen in DNA of een andere biologisch-wetenschappelijk te definiëren grondslag, maar dit onderscheid is niet eenduidig. Genetici zijn het erover eens dat de variaties in DNA binnen een etnische groep vaak groter zijn dan die tussen verschillende etnische groepen (Lewontin 2006). Daarnaast is het de vraag in hoeverre aanwijsbare clusters wel of niet substantieel van elkaar verschillen. Er zijn weliswaar genetische verschillen tussen mensen die een vorm van rassenonderscheid rechtvaardigen (Edwards 2003), maar tegelijk is het ondoenlijk om tot een eenduidige clustering te komen omdat de verschillen vrij gering zijn, onder andere als gevolg van voortdurende vermenging.

Daar komt bij dat de relatering van etniciteit aan genetische overeenkomsten maatschappelijk problematisch kan zijn wanneer de clustering leidt tot een vorm van hiërarchische ordening (Eriksen 2002). Mede om die reden wordt etniciteit in de praktijk niet zozeer genetisch als wel cultureel gedefinieerd. Een groep mensen heeft een culturele identiteit op basis van onder meer een gezamenlijke geografische herkomst, geschiedenis, taal of religie. De groep deelt een gemeenschappelijk waardepatroon waaraan mogelijk ook bepaalde eigenschappen, gewoonten en gedragsregels zijn gekoppeld. Tot een bepaalde groep behoren kan – bewust of onbewust – voor de betreffende mensen of voor anderen betekenisvol zijn.

Culturele identiteit is echter niet hetzelfde als etnische identiteit (Shadid 1995). Etnische identiteit ontstaat pas in relatie tot andere groepen, namelijk als een bepaalde culturele eigenheid door de buitenwereld aan een groep wordt toegeschreven (Barth 1969). Preciezer geformuleerd betreft etniciteit het onderscheiden en afbakenen van groepen op basis van aan hen toegeschreven gemeenschappelijke kenmerken die andere groepen niet of in veel mindere mate hebben. Het gevolg is dat etniciteit (meer dan het begrip cultuur) in de praktijk een betrekkelijk statische invulling krijgt. Is een etnische groep geconstrueerd, dan is die al snel voor de buitenwereld immuun voor verandering. Etnische aanduidingen blijven doorgaans dan ook langer voortbestaan dan dat de individuen op wie de etnische aanduiding van toepassing is, aan dat beeld beantwoorden (ibid.).

Spreeken in termen van etniciteit is in zekere zin gewoon een maatschappelijk gegeven, dat echter wel positief of negatief kan uitpakken (Schrover 2011). Dit houdt onder meer verband met de vraag hoe etniciteit in de praktijk gecategoriseerd wordt.

2.2 Categoriseren

Het gevoel tot een bepaalde groep te behoren of anderen daartoe rekenen is onlosmakelijk verbonden aan de sociale interactie tussen mensen. In een samenleving zijn er altijd groepen die op basis van gedeelde zaken een culturele identiteit vormen of door anderen als zodanig worden gezien. Mensen hebben de neiging om in categorieën of groepen te denken. Categoriseren brengt de altijd aanwezige (sociaal-culturele) variatie terug tot enkele handzame categorieën en creëert daarmee overzicht. Dat gebeurt in het dagelijkse maatschappelijke verkeer, maar wordt ook gedaan door wetenschappers en door aan de overheid verbonden instanties.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) categoriseert bijvoorbeeld – op last van de overheid – om etnische minderheidsgroepen te identificeren die mogelijk een achterstandspositie in de Nederlandse samenleving innemen. Dat gebeurt op basis van het statistische gegeven ‘geboorteland van ouders’, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen ‘autochtoon’ en ‘allochtoon’. Allochtoon is iemand van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren, ongeacht of degene zelf in Nederland is geboren of niet. Binnen de groep ‘allochtonen’ wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen ‘westerse allochtonen’ en ‘niet-westerse allochtonen’. Tot westerse allochtonen worden personen gerekend met als herkomst een van de landen uit de werelddelen Europa (met uitzondering van Turkije), Noord-Amerika en Oceanië (onder andere Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Japan).

Dit onderscheid in ‘westers’ en ‘niet-westers’ en het feit dat het geboorteland van de ouders zwaarwegender is dan het geboorteland van de persoon zelf, maken dat er de facto sprake is van etnische categorisering. Niet de geboortegrond *per se* is het criterium, maar de inbedding daarvan in een bepaalde (statische) cultuur – je kunt niet aan de categorisering ontsnappen en die ook niet meer ongedaan maken. Dit leidt tot ogenschijnlijk vreemde situaties. Een in Marokko geboren persoon wiens ouders in Nederland zijn geboren, staat niet te boek als allochtoon, een in Nederland geboren persoon van wie een van de ouders in Marokko is geboren, wel. Een persoon met een ouder die in Indonesië is geboren, geldt als westers en een persoon met een ouder die in Zuid-Amerika is geboren, geldt als niet-westers. De kinderen van prins Willem-Alexander en prinses Máxima, evenals prinses Máxima zelf, zijn niet-westerse allochtonen; prins Willem-Alexander en koningin Beatrix zijn westerse allochtonen.

2.3 Registratie

Categorisering door overheden en onderzoekers vindt plaats op basis van persoonlijke gegevens van mensen. Dit kan bijvoorbeeld door deze gegevens formeel te registreren in databases. Aan registratie van persoonsgegevens zijn in Nederland, zeker in samenhang met etniciteit, allerlei wettelijke restricties verbonden. Het is op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) voor maatschappelijke instellingen verboden om gegevens rondom etniciteit bij te houden en te verwerken (artikel 16), tenzij bedoeld voor onvermijdelijke identificatie van de betrokkene of voor voorkeursbeleid voor een groep met het oog op vermindering van hun maatschappelijke achterstandspositie (artikel 18). Mede uit het oogpunt van identificatie wordt van alle personen in Nederland het geboorteland geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dat gebeurt bij geboorte in Nederland en bij immigratie door overlegging van identiteitspapieren. Binnen de GBA bestaat verder de mogelijkheid om de ‘velden’ tussen kind en ouders te koppelen, mits beiden vanzelfsprekend in de GBA zijn opgenomen. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld bij immigratie, dan wordt bij inschrijving aan de gemeentelijke balie tevens het geboorteland van de ouders geregistreerd. Deze koppeling maakt het mogelijk om tot de eerder genoemde categorisering te komen.

2.4 Gegevensverstrekking

De gegevens uit de GBA zijn niet openbaar toegankelijk. Het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BRP) bepaalt wie onder voorwaarden geautoriseerd toegang kan krijgen tot GBA-gegevens. Afnemers zijn bijvoorbeeld bestuursorganen als RIVM, CBS, de Belastingdienst, DUO, pensioenfondsen, Inspectie SZW, ziekenhuizen, sociale diensten, en politie en justitie. De afnemers zijn verplicht om vervolgens ook met de GBA-gegevens te werken, zodat zij de beschikking hebben over de meest actuele gegevens en burgers hun gegevens niet telkens opnieuw hoeven door te geven.

De GBA kan nu nog zelf verstrekkingen aan derden doen. Vanaf oktober 2012 gaan de GBA's over in de Basisregistratie Personen (BRP). De gegevensverstrekking van gemeenten aan derden zal dan gaan via een centrale landelijke database, de GBA Verstrekkingen. Afnemers van gegevens uit de GBA mogen de hun beschikbare gegevens niet aan derden afstaan. Een van de uitzonderingen betreft het CBS, dat gerechtigd is om de ter beschikking gestelde gegevens door te geven aan onderzoeksinstituten, vanzelfsprekend onder volledige waarborg van privacybescherming. Gegevens mogen nooit tot individuele personen te herleiden zijn.

3

Waarom etnische categorisering ter discussie staat

Er is aanleiding om de huidige praktijk van etnische categorisering op basis van (registratie van) persoonsgegevens kritisch te bekijken. Die aanleiding is gebaseerd op drie overwegingen: ten eerste de koersverandering in het integratiebeleid die de grondslag van de categorisering ter discussie stelt, ten tweede de betekenis van etnische categorisering als zodanig, en ten derde de meer politiek-theoretische vraag wie in een samenleving gerechtigd is etnische persoonsgegevens systematisch bij te houden en op basis daarvan te categoriseren. De overwegingen kunnen verschillende gevolgen hebben voor achtereenvolgens categorisering, registratie en verstrekking van gegevens. We komen daar in onze aanbevelingen op terug.

3.1 Veranderingen in de legitimeringsgrond

Het indelen van mensen in herkomstgroepen, ook door overheden, is historisch gezien niet nieuw. In het verleden zijn diverse voorbeelden bekend van etnische categorisering met het oog op het kennen en beïnvloeden van de deelname van etnische groepen aan een samenleving – voorbeelden overigens met een meer en met een minder discutabele reputatie. Ten tijde van de Tweede Wereldoorlog en ook in koloniale tijdperken had categorisering van overheidswegen vooral een uitsluitend oogmerk, bedoeld om mensen af te zonderen en weg te zetten. Eind vorige eeuw werd de categorisering primair ingezet ter insluiting, als poging om de integratie van etnische groepen te bevorderen (vergelijk box 1).

Box 1 De recente geschiedenis van de categorisering van etnische groepen

Toen bleek dat veel nieuwkomers uit de jaren zeventig van de vorige eeuw zich blijvend in Nederland vestigden, is er actief werk van gemaakt om achterstanden bij deze groepen tegen te gaan en hen via doelgericht beleid te helpen om te integreren. Een markeringspunt daarbij was de Minderhedennota uit 1983 (TK 1982/1983), die een impuls gaf om de kennis over de feitelijke participatie van minderheden te vergroten en die participatie via gericht doelgroepenbeleid te bevorderen. De kennisverzameling verliep aanvankelijk gefragmenteerd. Elke uitvoeringsinstantie legde een eigen registratie (bronbestand) van zijn cliënten aan en hanteerde daarbij eigen definities en criteria. Nationaliteit was het meest gehanteerde criterium, soms in combinatie met geboorteland of met enkele specifieke gegevens met het oog op het onderhavige beleidsterrein. Bij de registratie van kinderbijslaggerechtigden werd bijvoorbeeld naast de nationaliteit ook ‘verblijfplaats kind’ en ‘verblijfplaats van niet in Nederland verblijvende ouders’ vermeld (zie Van Praag 1984: 43).

De fragmentatie in de registratie had volgens betrokkenen diverse nadelen. Door het ontbreken van uniforme criteria voor de identificatie van de etnische groep waartoe een persoon gerekend moest worden, was het lastig om tot onderlinge vergelijking en uitwisseling van gegevens te komen. De afzonderlijke criteria waren bovendien te beperkt. Nationaliteit was als criterium bijvoorbeeld onbruikbaar bij de identificatie van Antillianen, terwijl het criterium

geboorteland zich alleen richtte op de migranten van de eerste generatie. Doelgroepen van het minderhedenbeleid kwamen door deze identificatiewijze niet uit de verf. Gaandeweg groeide daarom de behoefte aan een eenduidig identificatie- en rapportagesysteem. In 1992 voerde het ministerie van Binnenlandse Zaken (TK 1991/1992) daarom drie criteria aan om etnische groepen te identificeren: het geboorteland van de persoon, het geboorteland van de vader en het geboorteland van de moeder. Het richtte zich daarmee op een valide, betrouwbaar en flexibel instrument voor de identificatie en verdere categorisering van etniciteit. Valide omdat het iedereen kon identificeren die tot het minderhedenbeleid gerekend werd (niet alleen overzeese Nederlanders bijvoorbeeld, maar ook nakomelingen van de eerste immigranten). Betrouwbaar omdat de identificatie onafhankelijk was van tijd, persoon en plaats. En flexibel omdat het instrument ongevoelig zou zijn voor eventuele beleidswijzigingen. Het scheiden van identificatie (criteria voor etniciteit) en categorisering (rubricering van geboorteland in betekenisvolle categorieën) zou het bovendien mogelijk maken om indien nodig over te gaan tot een vorm van hercategorisering. (Den Heeten en Verweij 1993; Verweij 1997; Schriemer 1998)

Was het geboorteland een solide criterium voor identificatie, voor de categorisering waren criteria en aanduidingen nodig die een relevantie voor beleid konden bieden. Als aanduiding voor mensen van buitenlandse herkomst werd voor het al in omloop zijnde begrip ‘allochtoon’ gekozen. Als criteria om mensen vervolgens tot bepaalde achterstandsgroepen te kunnen rekenen, werd gekozen voor sociaaleconomische en sociaal-culturele kenmerken van herkomstgroepen (Verweij 1997). Om die reden kregen personen uit Japan en Indonesië de benaming ‘westers allochtoon’, evenals personen uit Australië, Nieuw-Zeeland en Noord-Amerika. ‘Niet-westers allochtoon’, de achterstandscategorie, werd de benaming voor mensen met wortels in andere landen.

Sinds 1994 zijn via de GBA de persoonsgegevens van alle leden van de Nederlandse bevolking automatisch uitwisselbaar. Ook werd het mogelijk om bronbestanden van diverse beleidsinstanties (zoals de Belastingdienst, UWV en IBC) of van onderzoeken onder auspiciën van het CBS (zoals de Enquête beroepsbevolking en het WoonOnderzoek Nederland) aan de GBA-bestanden te koppelen. Voor de inwoners van Nederland werd het allemaal een stuk eenvoudiger. Registratie van het geboorteland (en voor immigranten ook dat van hun ouders) in de GBA was voldoende om voor de rest niet meer lastig te hoeven worden gevallen.

Sinds de invoering van het geboortelandcriterium voor etnische categorisering is een hercategorisering nooit uitgevoerd. Er zijn geen herkomstlanden die van de categorie ‘westers’ naar die van ‘niet-westers’ zijn verhuisd of omgekeerd. Wel is de identificatiebasis voor allochtoniteit gewijzigd. Sinds 1999 neemt het CBS het geboorteland van de persoon zelf niet langer mee als criterium voor allochtoniteit, maar uitsluitend dat van een van de beide ouders. Een kenmerk dat niet direct aan een persoon zelf is verbonden (namelijk de geboortegrond van de ouders) is daarmee beslissend geworden om in Nederland als allochtoon te boek te staan.

Het sinds de jaren negentig opgebouwde systeem van registratie en categorisering heeft de informatievoorziening in Nederland over etnische groepen aanzienlijk bevorderd (Dagevos en Gijsberts 2008). Etnische categorisering op basis van het geboorteland van ouders heeft mede door de gemeentelijke basisregistratie breed navolging gekregen in beleid, onderzoek, publiek debat en dagelijks verkeer. De basis voor deze vorm van categorisering lag in het monitoren van etnische groepen met een achterstand, om dit te kunnen aanwenden voor etnisch specifiek doelgroepenbeleid.

Inmiddels zijn we ruim een decennium verder en is er bij het doel en de inhoud van het integratiebeleid een koerswijziging opgetreden. De afgelopen jaren is geleidelijk aan afscheid genomen van het etnisch-specifieke beleid. In 2004 werd de Wet op het onderwijs in alloch-

tone levende talen (wet Oalt) afgeschaft wegens gebrek aan consensus over de positieve leer-effecten bij kinderen van etnische groepen. In hetzelfde jaar sneuvelde de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (wet Samen) die de arbeidsmarktpositie van etnische groepen beoogde te verbeteren. Twee jaar later, in 2006, werd etniciteit als criterium voor extra middelentoekenning uit de gewichtenregeling in het basisonderwijs gehaald. Deze de-etnisering van beleid heeft zich nadien voortgezet. Met het adagium 'Niet afkomst maar toekomst telt' heeft het huidige kabinet afstand genomen van het etnisch-specifieke beleid (TK 2010/2011b; Regeerakkoord VVD-CDA 2010).

Met het wegvallen van dit etnisch voorkeursbeleid is de vraag op zijn plaats of daarmee ook de legitimiteit van de huidige systematiek van categorisering is weggefallen. Als de etnische categorisering bedoeld was als hulpmiddel om doelgericht beleid te mogen voeren voor vermindering van achterstanden onder etnische groepen, dan is met de afschaffing van dat beleid ook de grond om die categorieën op te voeren verdwenen. Niet alleen ontbreekt immers een wettelijke basis, ook kan gemakkelijk een vorm van (ongewenste) doelverschuiving plaatsvinden. Dit is een bekend sociologisch en beleidsmatig verschijnsel. Wanneer een instrument niet met een terzijde geschoven doel verdwijnt, wordt het in de praktijk al snel voor een ander doel ingezet dan waarvoor het oorspronkelijk bedoeld was (WRR 2011). Deze doelverschuiving is duidelijk zichtbaar bij de etnische categorisering. Was die aanvankelijk bedoeld voor voorkeursbeleid, tegenwoordig duikt ze vooral op in het kader van het veiligheidsbeleid. Etniciteit wordt gezien als aangrijpingspunt in de aanpak van overlast en criminaliteit (TK 2010/2011 en bij de opsporing van terroristen (Bovenkerk 2009). Deze toepassing van etnische categorisering staat op gespannen voet met de Wet bescherming persoonsgegevens, die immers alleen uitzonderingen toelaat op basis van onvermijdelijke identificatie of het verminderen van een achterstandspositie.

Ook bij het achterstandsbeleid zelf is een discrepantie ontstaan tussen de huidige vorm van categorisering (gebaseerd op etniciteit en afkomst) en de nieuw gekozen koers in het integratiebeleid (gebaseerd op non-etniciteit en toekomst). Nu kan bij generiek achterstandsbeleid, dat niet gebaseerd is op etnische achtergronden, de behoefte bestaan om na te gaan in hoeverre dit beleid positief dan wel negatief uitwerkt op verschillende bevolkingscategorieën, ook qua etniciteit. Moet juist dan immers niet inzichtelijk gemaakt worden of etnische groepen weten te profiteren van het nieuwe (en nog te vormen) integratiebeleid? Om die vraag te kunnen beantwoorden zullen we meer helderheid moeten krijgen over de waarde van de huidige etnische categorisering en over de vraag wie nu eigenlijk gelegitimeerd is om te categoriseren.

3.2 *De categorisering schuurt*

Categorisering, ook etnische, is een sociaal construct dat niet een-op-een correspondeert met de maatschappelijke werkelijkheid; het is een middel om de werkelijkheid overzichtelijk te maken. De motivatie achter de huidige categorisering is het kunnen volgen van etnische groepen, waarvoor iemands afkomst (namelijk via het geboorteland van de ouders) bepalend is. Dat hier sprake is van een sociaal construct is belangrijk om te constateren. Een dergelijk construct zal altijd ergens wringen en de vraag is wanneer dit een ontoelaatbare grens passeert.

Een eerste overweging daarbij is de al eerder gedane constatering dat de huidige identificatie en categorisering weinig recht doen aan de wortels die iemand in Nederland heeft. Wanneer een persoon in Nederland is geboren en door onderwijs en maatschappelijke participatie in de Nederlandse samenleving wordt grootgebracht, dan is en blijft die persoon

allochtoon als een van de ouders in het buitenland is geboren. Kenmerken gelegen buiten de persoon zelf zijn zwaarwegender dan zijn of haar eigen geboortegrond en/of nationaliteit (zie ook Omlo 2011).

Een tweede overweging betreft het veranderende inzicht in de relatie tussen etniciteit en beleid, alsook de veranderende maatschappelijke context waarin de etnische aanduidingen plaatsvinden. Etnische categorisering stond in dienst van insluiting en integratie van etnische groepen in de Nederlandse samenleving. Uitgaande van een correlatie tussen etniciteit en achterstand (althans bij bepaalde groepen) werd destijds gekozen voor een etnisch-specifieke beleidsaanpak. Inmiddels is die samenhang door de toenemende sociaaleconomische diversiteit binnen etnische groepen een stuk minder eenduidig. Inkomens- en opleidingsverschillen binnen etnische groepen zijn dermate groot, dat (lokale) bestuurders in de praktijk ook weinig met deze etnische categorieën (alsook met het begrip 'allochtoon') uit de voeten kunnen (Ham en Van der Meer 2012; Rotterdam en Amsterdam 2012). Deze verandering illustreert het groeiende besef dat iemands herkomst in feite geen aanknopingspunt voor beleid kan zijn. Er valt geen deugdelijke empirische, laat staan een inhoudelijke (oorzakelijke) relatie te leggen tussen etniciteit en achterstand (of veiligheid). Dit laatste is vooral een principiële punt: maatschappelijke achterstand (of criminaliteit) is nooit een *inherent* kenmerk van etnische groepen zelf. Processen die tot achterstand (of criminaliteit) leiden, hebben een universeel karakter en zijn onafhankelijk van etniciteit (Junger-Tas 2001; Van Noije en Wittebrood 2009).

Dat de categorisering gaat wringen en aan legitimiteit inboet, houdt tot slot verband met de eenzijdige inzet ervan. Het louter presenteren van gegevens over etnische integratie en participatie zonder daar het positieve signaal aan te koppelen om hier iets aan te doen, kan leiden tot een situatie van machteloosheid, zeker voor hen die als probleemgroep worden gezien. Van hen wordt alles bijgehouden, iedereen kan zien dat het soms de goede en soms de verkeerde kant op gaat, maar er wordt niets aan gedaan. Er ontstaat als het ware een langzame 'Verelendung', mede doordat maatschappelijke vraagstukken te gemakkelijk van een etnisch etiket worden voorzien (Ham en Van der Meer 2012).

Blijft echter de vraag overeind of het niet goed is om de integratie van etnische groepen te blijven volgen. Is het, nu het specifiek etnische beleid verdwijnt, niet juist de taak van de overheid goede gegevens te verzamelen om eventuele onjuiste maatschappelijke beeldvorming over etnische verhoudingen met feitelijke informatie te corrigeren? Deze vraag raakt aan de vraag wie precies gerechtigd is om te categoriseren. In de huidige situatie doet de overheid dat. Maar wat zijn precies de grenzen en mogelijkheden van de overheid in deze?

3.3 Grenzen aan overheidstaak

Het bestaan van etnische groepen is onlosmakelijk verbonden met de sociale interactie tussen mensen. In elke samenleving zullen etnische groepen op basis van gemeenschappelijke kenmerken zichzelf als aparte groep bestempelen of door anderen als zodanig worden gezien. Dat gebeurt gewoon in het maatschappelijke verkeer en daarvoor hebben we geen statistieken en identificatiesystemen nodig.

Met dit spontane proces van identificatie en van het markeren van (etnisch) verschil is op zich niets mis. Verschil maken en zelfs polariseren is eigen aan (groepen) mensen en kan nuttig zijn vanuit het oogpunt van zelfbevestiging of het kanaliseren van gevoelens (RMO 2009; Schrover 2011). Maar er is één instantie in de samenleving die dit niet mag, en dat is de overheid. Artikel 1 van de grondwet gebiedt om iedereen die zich in Nederland bevindt in gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dit betekent onder meer dat de overheid in haar beleid geen

ongerechtvaardigd verschil mag maken tussen (etnische) groepen, behalve tussen mensen die wel en die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Voor de overheid geldt immers niet de etnos maar de demos: iedereen is voor de wet gelijk en wordt op grond van gedrag en niet op grond van afkomst behandeld.

Nu kan het legitiem zijn om als overheid wel onderscheid tussen personen te maken, en wel als er sprake is van 'ongelijke gevallen'. Dat gebeurt in feite voortdurend. De AOW is er voor mensen die de leeftijd van 65 hebben bereikt, het kiesrecht voor personen boven de 18 jaar, kinderbijslag voor mensen met kinderen, enzovoort. Leeftijd en het hebben van kinderen zijn dus gerechtvaardigde criteria om onderscheid te maken voor een specifiek beleidsdoel (Loenen 1998). Maar dat ligt anders bij etniciteit. Elke etnische groep is in wezen gelijk(waardig) aan andere etnische groepen, en het beleidsdoel van het tegengaan van maatschappelijke achterstand of criminaliteit rechtvaardigt niet om etniciteit als toewijzingscriterium daarvoor te hanteren. Wanneer achterstand of criminaliteit optreedt, moeten deze via de route van bijvoorbeeld beperkte middelen of crimineel gedrag worden aangepakt, niet via die van etniciteit. Etniciteit alleen is ontoereikend voor ongelijke behandeling en daarmee ook voor registratie en categorisering door de overheid. De overheid mag immers alleen die kenmerken bijhouden die relevant zijn voor de relatie tussen burger en overheid (d'Oliveira 2002). Etniciteit, gedefinieerd naar herkomstland van ouders, is dat niet (meer).

3.4 Conclusie

Het spreken in termen van etniciteit is een spontaan proces binnen de samenleving. Dit hoort bij een proces van zelfidentificatie en van identificatie door anderen. Om de integratie van etnische groepen te bevorderen is de overheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw overgegaan op een specifiek etnisch voorkeursbeleid. Mede ten behoeve hiervan is toen gekozen voor een specifieke vorm van categorisering. Nu recentelijk de beleidskoers door achtereenvolgende kabinetten is verlegd, is de legitimatie van deze categorisering komen te vervallen. Het voortzetten van de huidige categorisering kan leiden tot doelverschuiving. Was het instrument van categorisering oorspronkelijk bedoeld voor het verminderen van achterstandsposities, inmiddels staat het in het teken van bestrijding van onveiligheid en criminaliteit. In beide gevallen is van een causale, verklarende relatie tussen etniciteit en maatschappelijk verschijnsel geen sprake. De overheid erkent dat ook met de afschaffing van het voorkeursbeleid. Zij is daarmee onherroepelijk voor de vraag komen te staan of de categorisering als zodanig ook dient te worden afgeschaft. Niet alleen schuurt de categorisering om verschillende redenen met de werkelijkheid van de mensen om wie het gaat, ook ontbreekt de beleidscontext om als overheid mensen in dezen ongelijk te behandelen en te definiëren.

4

Toekomst voor etnische registratie, categorisering en beleid

Nu de legitimiteit voor de huidige etnische categorisering van overheidswege heeft ingeboet, is de vraag op zijn plaats hoe categorisering en registratie in de toekomst dan wel vorm kunnen krijgen. Wordt niet met het kind het badwater weggegooid, bijvoorbeeld omdat we minder zicht krijgen op de feitelijke participatie van minderheden? Nederland staat bekend als een land dat het statistisch onderzoek naar integratie op georganiseerde wijze faciliteert (Bijl en Verweij (red.) 2012). Via de GBA en andere overheids- en uitvoeringsinstanties is de overheid (in casu het CBS) in staat om betrouwbare gegevens bij elkaar te verzamelen met het oog op statistisch onderzoek naar de integratie en participatie van verschillende etnische groepen. Als de overheid niet zelf categoriseert, in hoeverre kan en mag zij dan bijvoorbeeld wetenschappers faciliteren tot het doen van onderzoek naar integratie door allerlei etnisch gerelateerde gegevens aan te leveren?

4.1 Gerechtvaardigde registratie

Voorop moet worden gesteld dat het er ons geenszins om te doen is het spreken in termen van etniciteit te verbieden. Het staat eenieder in de samenleving, ook politici, vrij om dat te doen. Het punt in het geding is echter de grenzen en de mogelijkheden van de overheid. Wat mag zij in deze wel en wat niet?

Allereerst is de vraag relevant welke gegevens rondom etniciteit de overheid wel en niet mag registreren. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke gegevens zij aan derden – met name wetenschappers en overheids- en beleidsuitvoeringsorganisaties – ter beschikking mag stellen. Uitgangspunt is dat de overheid gerechtigd is om alleen gegevens van haar inwoners te verzamelen die voor de relatie tussen overheid en onderdaan relevant zijn. Dit zijn (en deze worden nu ook in de GBA bijgehouden): naam, geboortedatum en geboorteplaats, huwelijkse staat / geregistreerd partnerschap, kinderen, nationaliteit en (eventueel) verblijfsrecht en verblijfplaats, alsmede – gegevens over – de administratienummers en burgerservicenummers van de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen (art. 34 wet GBA). Als het gaat om aan etniciteit verwante gegevens zijn vooral de nationaliteit en het geboorteland relevant. Het is voor een overheid legitiem om de nationaliteit, de geboorteplaats en het geboorteland van personen te registreren, onder meer vanuit het oogpunt van identiteitsbepaling (bijvoorbeeld met het oog op nationaliteit- en erfrecht) en volksgezondheid (bijvoorbeeld met het oog op opsporing van medische risicogroepen (CEG 2011)).

In de GBA zijn de velden van ouders en van kinderen zoals gezegd aan elkaar te koppelen. De koppeling van beider geboortelanden wordt momenteel mede gebruikt in de bepaling of iemand autochtoon dan wel allochtoon is. Hoewel dit automatisme vanwege het loslaten van een overheids-categorisering zou komen te vervallen, ligt het niet voor de hand om de koppe-

ling als zodanig te verwijderen, aangezien ook andere redenen aan de koppeling ten grondslag liggen.

De vraag is vervolgens in hoeverre deze gegevens van het geboorteland van de ouders beschikbaar zouden moeten zijn voor onderzoek en gebruik door derden. Voor het verstrekken van dergelijke gegevens aan derden is doelbinding een belangrijk criterium. Zijn de gegevens relevant voor het doel waarvoor ze ter beschikking worden gesteld? Bieden de gegevens omtrent etniciteit een aangrijpingspunt voor beleid of handelingspraktijken door uitvoeringsinstanties? Juist nu erkend wordt dat etniciteit geen gepast aangrijpingspunt voor achterstandsbeleid is vanwege het ontbreken van afdoende verklaringsgrond, ligt het in de rede om vanuit dit criterium geboortelandgegevens van ouders niet langer ter beschikking te stellen aan derden. Dit geldt voor wetenschappelijk onderzoekers en voor uitvoeringsinstanties als de Belastingdienst, sociale diensten, politie en justitie.

Daarnaast verdient het aanbeveling om bij nieuwe immigranten niet langer informatie in de GBA op te nemen over de geboortegrond van hun ouders, aangezien het registreren daarvan alleen ten dienste stond van de categorisering van overheidswege. Als deze vervalst, vervalst voor de overheid ook de basis om die informatie te registreren.

4.2 Categorisering, door wie?

Categorisering, het indelen van mensen op basis van een bepaald kenmerk, is zoals vermeld een manier om de variatie in de bevolkingspopulatie tot handzame indelingen terug te brengen. Inmiddels is de legitimiteit van etnische categorisering van overheidswege verdwenen. Dat betekent niet dat etnische categorisering als zodanig hoeft te verdwijnen. Het staat anderen, onder wie onderzoekers, vrij om eigenstandig onderzoek naar etniciteit te doen en daar relevante categorieën bij te onderscheiden. Alleen de overheid dient zich daarvan te onthouden. De overheid heeft weliswaar als taak om goede wetenschapsbeoefening mogelijk te maken, maar zij hoeft zich niet met de invulling ervan te bemoeien door zelf al de categorisering ter hand te nemen.

Aan het loslaten van de categorisering zit vooral een principieel punt: het is vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsgrenzen van de overheid zuiverder om niet zelf de bevolking in etnische categorieën in te delen. De overheid beperkt zich voor publicatie van haar statistieken dan tot de ongekoppelde en niet-geïnterpreteerde gegevens waarover zij beschikt. Als aanduiding voor de randtotalen kan zij bijvoorbeeld hanteren 'geboren in Nederland' en 'geboren in het buitenland' als het gaat om geboorteland, en 'Nederlanders' en 'vreemdelingen' als het gaat om nationaliteit.

Het loslaten van de etnische categorisering door de overheid heeft gevolgen voor degenen die de gegevens gebruiken. Voor onderzoekers betekent het dat de verzamelcategorieën 'autochtoon', 'westers allochtoon' en 'niet-westers allochtoon' komen te vervallen, evenals het onderscheiden van generaties daarbinnen. De stopzetting van deze categorisering door de overheid heeft voordelen en nadelen. Vanuit het perspectief van wetenschappers die etniciteit in hun onderzoek willen betrekken, betekent het loslaten van de huidige identificatie- en categoriseringsmethode dat zij de huidige werkwijze niet kunnen voortzetten. Als de beschikbaar gestelde gegevens niet toereikend zijn voor hun onderzoek, zullen zij zelf gegevens moeten verzamelen en dat vergt tijd en investeringen. Mogelijk ontstaat er ook meer variëteit in etniciteitsbepaling, met als gevolg dat de onderlinge informatie minder eenvoudig uitwisselbaar is. Aan de andere kant is er het voordeel dat etnische categorisering blijvend onderwerp van kritische discussie wordt. Niet voor elk onderzoek is de CBS-definitie van etniciteit de geschiktste. Bovendien zet de stopzetting aan tot nadenken over de vragen of etniciteit wel

een relevante factor in het betreffende onderzoek is en waar dat begrip dan precies voor staat. Categorisering, zeker etnische, is niet statisch en zou altijd onderwerp van debat en van verandering moeten zijn (Schrover 2011). Nu is eigenlijk het tegendeel het geval: aanpassing van de categorisering wordt aanzienlijk belemmerd doordat dit ten koste zou gaan van de uniformiteit en continuïteit van het onderzoek.

Voor beleids(uitvoerings)organisaties zal er in de praktijk betrekkelijk weinig veranderen. Voor degenen die gegevens van de GBA betrekken, zoals de Belastingdienst, de UWV of de DUO, is etniciteit immers geen relevant kenmerk (in elk geval behoort dat niet zo te zijn) en heeft de strekking van dit advies geen gevolgen.

4.3 Integratiebeleid langs functionele lijnen

Tot slot staan we kort stil bij de gevolgen van bovenstaande aanpassingen voor het integratiebeleid zelf. Integratiebeleid hoeft hiermee niet te verdwijnen, maar krijgt wel een heel ander karakter. In feite krijgt het integratiebeleid het karakter van participatiebeleid ten behoeve van iedereen, ongeacht zijn etnische achtergrond. In *Niet langer met de ruggen naar elkaar* (RMO 2005) adviseerden we al dat het beter is te investeren in duurzame en etniciteit overstijgende projecten, georganiseerd rond gedeelde interesses en belangen, dan in kortlopende projecten die uitgaan van etnische verschillen. Het is de uitdaging om daar vanaf nu gestalte aan te geven. Dat kan het beste via infrastructurele maatregelen op de langere termijn. Maatregelen zijn het effectiefst wanneer ze direct en continu zijn verweven met het dagelijks leven.

Er zijn diverse aangrijpingspunten die daarbij effectief kunnen zijn, zoals de aanpak van sociaaleconomische achterstanden, bevordering van de Nederlandse taal, aandacht voor een goede ruimtelijke inrichting en goed beheer van openbare ruimten, en het bevorderen van maatschappelijke participatie aan duurzame verbanden, zoals (sport)verenigingen en buurtontwikkelingsprojecten (RMO 2005). Het blijft de uitdaging om een open en toegankelijke arbeidsmarkt te creëren voor iedereen, inclusief etnische groepen. Er is niets zo dramatisch als gehalveerde emancipatie: wel een goed diploma, geen goede baan. Ook het onderwijs zelf is bij uitstek het domein van integratie. Niet alleen zijn scholen uit zichzelf al ontmoetingsruimten voor kinderen én ouders met verschillende achtergronden, ook is goed onderwijs voorwaarde voor volwaardige deelname aan de samenleving. Voor de inrichting van de openbare ruimte is het van belang om plaatsen te creëren of te benutten waar mensen komen om iets te doen en waar ze terloops andere mensen ontmoeten. Alleen al de (her)inrichting van een wijk kan helpen om contacten op vanzelfsprekende wijze te stimuleren. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van integratie beter om elkaar te treffen in het kader van een opvoedcursus op school, een voetbalcompetitie of bij de bakker op de hoek dan bij een op integratie gerichte bijeenkomst die in het teken staat van elkaars verschillen. Sleutelwoord bij de vormgeving van integratie is publieke familiariteit: verbindingen tussen mensen die tot stand komen door vluchtige maar herhaalde ontmoetingen met anderen, waardoor men vertrouwen en herkenbaarheid met elkaar opbouwt.

5

Conclusie en aanbevelingen

Het afgelopen decennium heeft zich een koersverandering in het integratiebeleid voltrokken. Onder het motto ‘niet afkomst maar toekomst’ is het etnisch-specifieke beleid ingeruild voor een achterstandsbeleid dat niet gebaseerd is op etnische achtergronden. De vraag die daarmee onherroepelijk op de overheid afkomt, is welke consequenties dit heeft voor de manier waarop de overheid etnische groepen categoriseert en registreert. In dit advies hebben we een aantal zwaarwegende argumenten aangevoerd voor het feit dat de huidige categorisering door de overheid in ‘autochtoon’, ‘westers allochtoon’ en ‘niet-westers allochtoon’ aan revisie toe is. Die argumenten houden verband met de legitimiteit van de categorisering, met het veranderde inzicht in de betekenis van die categorisering voor beleid en met de grenzen van overheidsbevoegdheden. Het staat iedereen in de samenleving vrij om te spreken in etnische termen. Voor de overheid zijn er echter duidelijke begrenzingen, zeker nu het integratiebeleid van karakter is veranderd. We komen tot de volgende aanbevelingen:

Categorisering

1. Stopzetten van huidige categorisering naar etniciteit door de overheid. Dit betekent het schrappen van de categorieën ‘niet-westers allochtoon’, ‘westers allochtoon’ en ‘autochtoon’ en van de categorieën ‘eerste generatie’ en ‘tweede generatie’. Publicatie van de beschikbare statistische gegevens door de overheid – dat wil zeggen de ongekoppelde en niet-geïnterpreteerde gegevens – kan blijven voortbestaan. Voor de aanduiding van de totaaltellingen kan de overheid zich beperken tot de aanduiding ‘geboren in Nederland’ en ‘geboren in het buitenland’ als het gaat om het geboorteland van zijn inwoners, en ‘Nederlanders’ en ‘vreemdelingen’ als het gaat om de nationaliteit van haar inwoners.

Registratie

2. Handhaven van de registratie in de GBA van het geboorteland van de inwoners. Het bijhouden van die gegevens is vanuit het oogpunt van identificatie en volksgezondheid legitiem.
3. Schrappen van het opnemen van geboortelandgegevens van ouders van nieuwe immigranten bij hun registratie in de GBA. Dit stond immers louter ten dienste van de categorisering van overheidswege.

Ter beschikking stellen van persoonsgegevens door de overheid

4. Hanteren van doelbinding als essentieel criterium bij de beoordeling of aan etniciteit gerelateerde gegevens in de GBA aan derden mogen worden verstrekt. Voor het achterstandsbeleid betekent dit een verbod op verstrekking van aan etniciteit gerelateerde gegevens. Etniciteit is immers geen inherent kenmerk van achterstand.

Beleid

5. Werk maken van een generiek integratie- en participatiebeleid. Dat kan het beste via infrastructuurle maatregelen op de langere termijn, op het terrein van goed (taal)onderwijs, een juiste inrichting van een wijk en een toegankelijke arbeidsmarkt.

6

Literatuur

- Barth, T.F.W. (1969). *Ethnic Groups and Boundaries. The social organization of culture difference*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bijl, R. en A. Verweij (red.) (2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bovenkerk, F. (2009). *Wie is de terrorist? Zin en onzin van ethnic profiling*. Forum. Utrecht: Uitgeverij Ger Guijs.
- Centrum voor Ethiek en Gezondheid (2011). *Briefadvies genetische aanleg en registratie van etniciteit; studie ceg*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Dagevos, J. en M. Gijsberts (2008). *Informatievoorziening integratie niet-westerse allochtonen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Edwards A.W. (2003). Human genetic diversity: Lewontin's fallacy. In: *BioEssays*, jg. 25, nr. 8, p. 798–801.
- Eriksen, T.H. (2002). *Ethnicity and nationalism*. Londen: Pluto Press.
- Ham, M. en J. van der Meer (2012). *De etnische bril. Categorisering in het integratiebeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Heeten, J. den en A.O. Verweij (1993). *Identificatie en registratie van etnische herkomst. Een handleiding voor registratie en beleid*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Junger-Tas, J. (2001). Ethnic minorities, social integration and crime. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, jg. 9, nr. 1, p. 5-29.
- Lewontin, R. C. (2006). Confusions About Human Races. Geraadpleegd 18 januari 2012 via www.raceandgenomics.ssrc.org.
- Loenen, T. (1998). *Het gelijkheidsbeginsel*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Noije, L. van en K. Wittebrood (2009). Criminaliteit: daders, slachtoffers en veiligheidsbeleving. In: Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie* (p. 201-225). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- d'Oliveira, U. (2002). Oormerken derde generatie: niet doen. In: *Trouw*, 9 april 2002.
- Omló, J. (2011). *Integratie én uit de gratie? Perspectieven van Marokkaans-Nederlandse jongvolwassenen*. Delft: Eburon.
- Praag, C.S. van (1984). *Evenredigheid en toegankelijkheid. Sociale positie en voorzieningengebruik van etnische minderheden*. Stukwerk nr. 29. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Programma Modernisering GBA*. Geraadpleegd 18 januari 2012 via www.moderniseringgba.nl.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Geraadpleegd 18 januari 2012 via www.rijksoverheid.nl.
- Rotterdam en Amsterdam (2012). *De staat van integratie. Rotterdam en Amsterdam*. Rotterdam: Mediacenter Rotterdam.
- RMO (2005). *Niet langer met de ruggen naar elkaar*. Advies 37. Den Haag: RMO. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2009). *Polariseren binnen onze grenzen*. Advies 46. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- RMO (2011). *Migratiepolitiek voor een open samenleving*. Advies 48. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Schriemer, M.R. (1998). *Registratie etnische herkomst: uitgangspunten en praktijk*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- Schrover, M. (2011). Wat doet migratie met een samenleving? Verandering gezien vanuit een historisch perspectief. In: *Migratiepolitiek voor een open samenleving* (p. 113-169). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Shadid, W.A. (1995). Thema's en trends in de sociolinguïstiek. In: *Toegepaste Taalwetenschap*, jg. 1995, nr. 2, p. 93-104.
- TK (1982/1983). *Minderhedennota 1983*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 16102, nr. 20-21.
- TK (1985/1986). *Actieprogramma Minderhedenbeleid 1986*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19211, nr. 1-2.
- TK (1991/1992). *Minderhedenbeleid 1992*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991/1992, 22315, nr. 11.
- TK (2010/2011a). *Jaarnota Integratiebeleid 2007-2011*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 31268, nr. 45.
- TK (2010/2011b). *Integratienota Integratie, Binding en Burgerschap*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32824, nr. 1.
- Verweij, A.O. (1997). *Vaststelling van etnische herkomst in Nederland. De BiZa-methode nader bekeken*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

7

Geraadpleegde deskundigen

Mw. dr. mr. Anita Böcker	Radboud Universiteit, Nijmegen
Dhr. dr. Jaco Dagevos	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Dhr. prof. dr. Han Entzinger	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mw. mr. Maartje van Eyk	College bescherming persoonsgegevens
Mw. prof. dr. Kristin Henrard	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. mr. Bart-Jan Hindriks	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
Dhr. Fons Jonkers	Gemeente Haarlem
Mw. drs. Geraldine Keijzer-Baldé	Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
Mw. dr. Virginie Mamadouh	Universiteit van Amsterdam
Mw. Lada Mulalic Msc	Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag
Mw. mr. Loes Markensteen	College bescherming persoonsgegevens
Dhr. Han Nicolaas Bsc	Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag
Dhr. drs. Jeroen Slot	Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam
Mw. dr. Alies Struijs	Raad voor Volksgezondheid & Zorg; Centrum voor ethiek, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag
Mw. prof. dr. Ashley Terlouw	Radboud Universiteit, Nijmegen
Dhr. em. prof. mr. Hans Ulrich	Böhler Advocaten, Amsterdam
Jessurun d'Oliveira	Gemeente Den Haag
Dhr. Rob van der Velde	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Dhr. drs. Arjen Verweij	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Mw. dr. Wieke Vink	Universiteit van Luik, België
Dhr. prof. dr. Patrick Wautelet	

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 70 44
www.adviesorgaan-rmo.nl
rmo@adviesorgaan-rmo.nl



ISBN 978 90 77758 32 8
NUR 740
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2012
Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.