

# **Beroepsgebonden belangenbehartiging van immigranten. De 'civic community' benadering en de weerbarstige werkelijkheid**

Jan Rath & Judith Roosblad

## **Inleiding**

Sommige immigranten kwamen naar Nederland vanwege de liefde, anderen kwamen om te studeren, weer anderen volgden gewoon hun ouders of waren op de vlucht voor troebelen in eigen land, maar de meeste immigranten kwamen eerst en vooral om te werken. Zo kwamen dertig, veertig jaar geleden Italiaanse, Turkse en Marokkaanse gastarbeiders af op de lokroep van de oude industrieën, terwijl vandaag de dag Japanse, Amerikaanse en andere internationale technici, professionals en kenniswerkers zich aangetrokken weten door de nieuwe diensteneconomie. Al naargelang hun vaardigheden en hulpbronnen en de kansen die zij krijgen, zijn zij economisch actief als loonarbeider of zelfstandige ondernemer. Hun toegang tot de Nederlandse economie, de omstandigheden waaronder zij actief zijn en het profijt dat zij uit hun activiteiten kunnen trekken, zijn afhankelijk van een complex van factoren, niet in de laatste plaats de regels van het spel. Want wat neoklassieke economen ook mogen beweren, geen economie opereert zonder enige vorm van regulering.

Deze regulering heeft betrekking op de toegang tot de economie en de condities waaronder deelnemers met elkaar transacties kunnen aangaan [1]. De wetten en regels alsmede de specifieke manier waarop zij worden uitgevoerd vormen regimes, en die verschillen van tijd tot tijd en van land tot land. In zijn meesterwerk over verzorgingsstaten onderscheidt Esping-Andersen [2] verschillende typen regimes: liberale, sociaal-democratische en corporatistische, naargelang de mate waarin en wijze waarop marktpartijen de ruimte krijgen. De manier waarop verzorgingsstaten zijn georganiseerd, zo stelt Esping-Andersen, bepaalt in belangrijke mate welke specifieke trajecten naar de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. De bepalende factor is de manier waarop en mate waarin activiteiten gecommuniceerd zijn. In een liberale verzorgingsstaat is, bijvoorbeeld, kinderopvang een zaak van de markt. De overheid bemoeit zich er niet of nauwelijks mee, maar biedt daardoor wel alle ruimte aan kleine ondernemers om in deze markt te opereren. In andere verzorgingsstaten ontbreekt deze ruimte. Een andere factor betreft de manier waarop uitsluiting van de arbeidsmarkt is geregeld. In sociaal-democratische verzorgingsstaten genieten werknemers veel bescherming tegen ontslag en uitbuiting, maar als gevolg daarvan zijn de kosten van de verzorgingsstaat hoog en de arbeidsmarkt weinig flexibel, en dat leidt weer tot een relatief omvangrijk leger van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan. Corporatistische verzorgingsstaten hebben daar het nodige van weg, maar kennen een grote rol toe aan het sociale middenveld en de familie. De Nederlandse verzorgingsstaat blijkt overigens lastig in deze typologie te passen, omdat ze trekken heeft van alle drie regimes. De indruk bestaat niettemin dat Nederland de afgelopen jaren in sociaal-democratische en vooral liberale richting is opgeschoven. Hoe het ook zij, de kansen die immigranten in de economie krijgen — als werknemer of als ondernemer — zijn onderworpen aan de in de Nederlandse verzorgingsstaat vigerende regimes van regulering.

De regulering van de economie komt niet uit de lucht vallen, maar is het product van menselijk handelen. De overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden — om maar meteen de belangrijkste actoren te noemen [3] — hebben in de loop der jaren reeksen van afspraken ter zake gemaakt. De verschillende partijen in het economische

verkeer, althans hun organisaties, zijn in meerdere of mindere mate in staat om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de wet- en regelgeving en hun toepassing en dus op de kansen voor economisch actieve burgers.

Economisch actieve immigranten hebben hier evident een belang, wat in allerlei nota's en beleidsdocumenten omstandig wordt erkend. Reeds in de Voorstudie 'Etnische Minderheden' van de WRR uit 1979, die de aanzet gaf tot wat het Minderhedenbeleid en later het Integratiebeleid zouden worden, werd het belang van vakbonden en werkgeversorganisaties helder uiteengezet [4]. Deze maatschappelijke organisaties hebben zich sindsdien vele malen over het vraagstuk van de integratie van immigranten gebogen, bijvoorbeeld in de Sociaal-Economische Raad (SER), de Stichting van de Arbeid, of in allerhande bilateraal CAO-overleg. Intussen hebben zij ook in meerdere of mindere mate en met wisselend succes, maar daarover straks meer, ingespannen voor een adequate vertegenwoordiging van immigranten in hun eigen organisaties. Verder sprak de SER [5] zich in 1998 expliciet uit over het ondernemerschap van immigranten en ook toen werd benadrukt dat immigranten als ondernemers zich in brancheorganisaties, winkeliersverenigingen en dergelijke dienden te organiseren opdat hun stem zou worden gehoord.

Over de positie van immigranten op de arbeidsmarkt is intussen een veelheid van rapporten verschenen. De eerste studies over gastarbeiders handelden trouwens amper over iets anders. Nadat de werving officieel was gestopt (in het begin van de jaren zeventig) en de werkloosheid onder immigranten rap opliep (in het begin van de jaren tachtig) hebben tal van onderzoekers zich gestort op de ontwikkeling van de werkloosheid, op het verband daarvan met zulke variabelen als opleiding en vaardigheid in de Nederlandse taal, op het succes en falen van de baaiers van werkgelegenheidsprojecten, en op de wenselijkheid en mogelijkheid van uiteenlopende vormen van positieve actie. Ofschoon werkgevers- en werknemersorganisaties voortdurend invloed hebben uitgeoefend, bleven zij steeds buiten het blikveld van onderzoekers. Studies over de verhouding tussen immigranten en de vakbeweging — we praten wel over een van de grootste organisaties van Nederland — zijn op vingers van één hand te tellen. Naast een handvol doctoraalscripties en rapporten van wetenschapswinkels zijn er het onderzoek van De Jong, Van der Laan en Rath naar de ontvangst van een minderhedennota bij de FNV, en de analyses van Penninx en Roosblad over het vakbondsbeleid van de afgelopen dertig jaar [6]. Studies over werkgeversorganisaties, middenstandsorganisaties of brancheorganisaties zijn zo mogelijk nog schaarser. In feite is het proefschrift van Dreef, over de politieke en bestuurlijke strijd rond de Turkse confectie-industrie in Amsterdam, een spaarzame uitzondering [7]. In het licht van de maatschappelijke rol van deze organisaties is deze omissie toch zeer merkwaardig.

Organisaties van immigranten — men sprak vroeger bij voorkeur van 'zelforganisaties' — hebben van oudsher meer in de belangstelling gestaan en sinds de late jaren negentig, toen politicologen het onderwerp eindelijk ontdekten, is er zelfs een enorme *hausse* ontstaan. Die aandacht is belangrijk, wat nog niet automatisch betekent dat organisaties van immigranten veel in de melk te brokkelen hebben als het gaat om de regulering van de economie. Zelforganisaties spreken zich bij tijd en wijle uit tegen racisme en discriminatie op de arbeidsmarkt en vóór enigerlei vorm van positieve actie, en een enkele keer spelen ze zelfs een rol bij de werving van personeel uit de kringen der immigranten, maar daar blijft het in het algemeen bij. Overigens valt het op dat juist *dit* aspect van hun activiteiten tot dusver weinig expliciete belangstelling van

onderzoekers genoot. Een uitzondering wellicht is de beschouwing van Smeets over de bemoeienis van de Badan Persatuan bij het Duizendbanenplan voor Molukkers [8].

Van het onderzoek naar de betrokkenheid van immigranten bij maatschappelijke organisaties spreekt het werk van Fennema, Tillie en hun collega's wellicht het meest aan, al was het omdat zij een uitgesproken theoretische positie voorstaan [9]. Deze politicologen laten zich inspireren door het werk van Robert Putnam, een van de pandits uit de Amerikaanse sociologie/politicologie. Putnam combineert theoretische inzichten over sociale netwerken met die over burgerschap en beredeneert langs die weg onder welke omstandigheden een democratie volwaardig functioneert. Een centraal begrip uit zijn werk is dat van de *civic community*, de civiele gemeenschap. Voor de goede orde: Putnam richt zich niet expliciet op de situatie van immigranten. Zijn werk handelt over de werking van de democratie in Italië en de Verenigde Staten. Dat neemt niet weg dat zijn inzichten ook op andere situaties toepasbaar zijn. Toegepast op immigranten in Nederland beredeneren Fennema en Tillie ongeveer het volgende. Immigranten (net als inheemse Nederlanders trouwens) staan in contact met elkaar, vormen sociale netwerken en ontwikkelen al doende sociaal vertrouwen. Dit vertrouwen bevordert de bereidheid en vaardigheid van individuen om hun netwerken te onderhouden en samen te werken. Groepen met veel sociaal vertrouwen beschikken over veel sociaal kapitaal. Anders dan bijvoorbeeld in de economische sociologische literatuur over het ondernemerschap van immigranten, benadrukken Fennema et al., in navolging van Putnam, dat sociaal kapitaal een eigenschap van een groep is, niet van een individu. Groepen die over veel sociaal kapitaal beschikken, zijn in staat veel collectieve goederen te produceren.

Fennema et al. betogen verder dat immigranten etnische gemeenschappen vormen waarbinnen allerlei organisaties opereren. Het bestaan van een dicht en omvangrijk etnisch organisatienetwerk is volgens de Putnamiaanse zienswijze goed voor het politieke activisme van immigranten, en dus goed voor het functioneren van de democratie. In de woorden van Fennema et al. [10]:

Een etnische gemeenschap met veel sociaal kapitaal, met netwerken die naast een verticale structuur ook veel horizontale lijnen bevatten en waarin bovendien democratische normen en waarden heersen, benadert het ideaal van een *civiele gemeenschap*.

Uit een voetnoot [11], maar ook uit de voorbeelden die zij geven, blijkt echter dat deze onderzoekers een *specifieke* organisatievorm op het oog hebben. De indruk ontstaat dan dat immigranten maar op één manier (zinnig) politiek actief kunnen zijn, namelijk collectief als lid van een etnische gemeenschap. De mogelijkheid om *individueel* actief te zijn bijv. als lid van Groen Links, de PvdA, het CNV, de FNV of MKB Nederland sluiten zij uit, of laten zij in ieder geval theoretisch onbesproken. Verder doen Fennema et al. het enigszins voorkomen dat immigranten uitsluitend etnische belangen hebben en dat zij om die reden min of meer homogene gemeenschappen vormen. Klasse- of *gender* distincties spelen hoegenaamd geen rol, zo lijkt het. Terwijl met name Surinamers in toenemende mate weten door te dringen tot allerlei lagen van het openbare bestuur (Tweede Kamer, Colleges van Burgemeester en Wethouders, adviesorganen, hoge ambtenarij, enzovoorts), houden Fennema et al. ons voor dat vooral Turken het zo opvallend goed doen. Zij zijn immers het meest hecht georganiseerd. Fennema et al. merken over de deelname van de 'Surinaamse elite' trouwens op dat deze van haar achterban is losgezongen en niet door die achterban kan worden gecontroleerd, waardoor zich legitimiteitsproblemen voordoen. Turken daarentegen zouden een politiek goed geïntegreerde gemeenschap vormen, wat zou blijken uit hun stemgedrag: Turkse Amsterdammers stemmen bijna even vaak als

Nederlandse Amsterdammers. (Een tegenvaller waren natuurlijk de uitkomsten van de gemeenteraadsverkiezingen in 2002, waar de Turken het hopeloos lieten afweten. Hun opkomst was namelijk lager dan vier jaar eerder, iets dat vreemd spoot met de stelling dat Turken een politiek goed geïntegreerde gemeenschap vormen) [12].

Hoewel hun werk interessant en uitdagend is, zijn er volgens ons ook wel kanttekeningen te plaatsen. Een eerste is of het gerechtvaardigd is om zo veel belang te hechten aan etnische banden en loyaliteiten? De rol van meer individualistisch georiënteerde en/of geassimileerde individuen lijkt te worden gebagatelliseerd. Zouden immigranten echt alleen als etnisch collectief politieke invloed kunnen en willen uitoefenen? Zijn er geen intra-etnische scheidlijnen? Is het wel op zijn plaats om Surinaamse politici te omschrijven als een elite die het contact met de — kennelijk uitsluitend Surinaamse — achterban heeft verloren? Een tweede kanttekening betreft de aard van de organisaties die een etnisch civiele gemeenschap constitueren. Het lijkt niet uit te maken wat voor soort organisaties het zijn. Een derde kanttekening gaat over de mate waarin immigranten daadwerkelijk in staat zijn om door mobilisering van politiek vertrouwen en sociaal kapitaal invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Men zou verwachten dat het politieke bewustzijn van sterke etnisch civiele gemeenschappen zou samengaan met de vorming van organisaties die direct invloed hebben op de politieke agenda. In de jaren zeventig hebben arbeidsimmigranten tal van etnische organisaties opgericht die zich toelieden op werknemersbelangen (zoals de vereniging voor Marokkaanse arbeiders KMAN), maar er is nooit sprake geweest van een eigen vakbond, waardoor de stem van het KMAN maar heel zachtjes in de sociaal-economische beleidsvorming doorklonk. Immers, de behartiging van economische belangen van immigranten geschiedt niet of nauwelijks in ‘eigen’ etnische organisaties maar aan de onderhandelingstafels van de departementen, vakbonden en werkgeversorganisaties. En hiermee komen we op een laatste kanttekening, te weten de rol van inheems Nederlandse politieke instituties en de aansluiting van immigranten bij gevestigde politieke netwerken. Politiek actieve immigranten hebben net als ieder ander te maken met een veelvormige politieke kansenstructuur. Deze kansenstructuur oefent op enigerlei wijze invloed uit op de manier waarop immigranten zich politiek organiseren, en dient derhalve adequate theoretische aandacht te krijgen. Let wel: we ontkennen niet dat etnische gemeenschappen c.q. etnische organisaties een politieke rol kunnen spelen — integendeel, we prijzen Fennema, Tillie en collega’s voor hun baanbrekende theoretische werk —, maar brengen slechts naar voren dat er ons inziens meer onder de zon is dat de ‘onontkoombare’ vorming van etnische civiele gemeenschappen. In het navolgende lichten we een en ander toe aan de hand van de ervaringen met organisaties van werknemers en werkgevers/ondernemers. We realiseren ons dat het onderzoeksmateriaal gefragmenteerd is, maar menen er toch voldoende aanwijzingen zijn om onze kanttekeningen te staven.

### **Organisaties van Werknemers**

Als we bedenken dat immigranten voornamelijk door de reguliere instituties (dus de bestaande vakbonden) worden vertegenwoordigd, dan is het interessant om na te gaan hoe vakbonden met immigrantenbelangen omgaan en wat de invloed van immigranten is binnen de vakbeweging.

De vakbeweging was vrijwel vanaf het begin van de naoorlogse arbeidsmigratie betrokken geweest bij de werving en tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten. Haar houding tegenover het aantrekken en tewerkstellen van buitenlandse arbeiders was in deze periode vrij positief. De vakcentrales waren - net als de overheid en de

werkgeversorganisaties - van mening dat het tijdelijk tewerkstellen van buitenlandse arbeiders nodig was om in het tekort aan menskracht, met name in de industrie, te voorzien. Een afwijzende houding zou ook niet gepast hebben in het kader van de op handen zijnde grotere vrijheid van verkeer van arbeidskrachten in de E.E.G. (Janssen 1967, 46). Wel waren de directe materiële belangen van de autochtone Nederlandse arbeiders een punt van zorg voor de vakbeweging. Zo vreesden de vakcentrales dat werkgevers liever buitenlandse arbeiders dan Nederlandse werknemers in dienst hadden, omdat arbeidsmigranten er wellicht op uit waren om op korte termijn zoveel mogelijk te verdienen en om die reden eerder bereid zouden zijn om onder ongunstigere omstandigheden te werken [13]. Om de 'oneerlijke concurrentie' tussen autochtone en buitenlandse werknemers te minimaliseren pleitten zij in de onderhandelingen met de overheid en werkgeversorganisaties over de werving van buitenlanders voor gelijke behandeling van autochtone en buitenlandse werknemers.

Midden jaren zestig kwam er een kentering in de in eerste instantie positieve opstelling van de vakbeweging enigszins. De vakcentrales kregen meer oog voor de consequenties van de massale komst van buitenlanders, met name voor de sociale misstanden in het huisvestingsbeleid. Zij kwamen gaandeweg steeds meer op het standpunt dat de werving gereduceerd zou moeten worden. Zij drongen bij de overheid aan op een weloverwogen en goed gecontroleerd beleid ten aanzien van de werving en de toelating van buitenlandse arbeiders. De vakcentrales waren van mening dat het bestaande toelatings- en werkvergunningbeleid, in het bijzonder met betrekking tot spontane immigratie, moest worden herzien om eventuele excessen te kunnen voorkomen. Zij vonden dat de toenemende moeilijkheden op het gebied van de huisvesting en de maatschappelijke begeleiding van de buitenlandse arbeiders een strakkere regulering rechtvaardigde. Bovendien speelden de onzekerheden die er ten aanzien van de werkgelegenheid waren ontstaan en de massale ontslagen, die er in 1965 hadden plaatsgevonden een belangrijke rol. De werkgeversorganisaties daarentegen verzochten de overheid met klem om zowel de werving als de spontane toeloop van buitenlandse arbeiders te handhaven, want volgens hen waren bedrijven in verschillende bedrijfstakken structureel aangewezen op deze additionele arbeidskrachten. In 1966/7 was er een korte economische teruggang. Naar aanleiding van collectieve ontslagen die de recessie tot gevolg had drongen de vakcentrales bij de overheid aan op een stringenter immigratiebeleid. In het Actieprogramma 1971-1975 van het overlegorgaan van de vakcentrales NVV, NKV en CNV werden twee belangrijke uitgangspunten voor beleid ten aanzien van arbeidsmigranten geformuleerd. Ten eerste diende er een restrictief toelatingsbeleid gevoerd te worden en moest waar mogelijk terugkeer worden bevorderd. De achterliggende gedachte hierbij was dat 'het werk naar de mensen moest worden gebracht' en niet andersom. Ten tweede dienden eenmaal in Nederland aanwezige buitenlandse werknemers dezelfde rechten en plichten te hebben als Nederlandse werknemers.

Tot belangenbehartiging van buitenlandse werknemers kwam het echter nog nauwelijks. Hierop waren enkele uitzonderingen, zoals de steun van het NVV aan de Spaanse oppositie tegen het Franco-regime in Nederland en de inspanningen van deze vakcentrale om de Spaanse werknemers in zijn gelederen op te nemen [14]. De directe belangenbehartiging van immigranten vond tot en met de jaren zeventig in belangrijke mate buiten de vakbeweging plaats, en gebeurde vooral door kerkelijke instellingen en (welzijns)organisaties voor en van buitenlanders. Deze organisaties streefden weliswaar aanvankelijk naar samenwerking met de vakbeweging, maar met name de FNV was tot eind jaren zeventig terughoudend, omdat zij vreesde dat zelforganisaties het integratieproces zouden schaden. Daarbij hadden de zelforganisaties ook kritiek op de vakbonden en wezen zij hen op hun verantwoordelijkheden jegens immigranten.

Bovendien gaf een deel van de immigranten aan bij conflicten op het werk hun heil eerder te zoeken bij een rechtswinkel dan bij een vakbond. Dit deden zij niet geheel onterecht. Zo leek bij arbeidsconflicten de belangen van buitenlandse werknemers een lage prioriteit te hebben. Uit een van de weinige onderzoeken die hiernaar zijn verricht, in dit geval naar de participatie van buitenlandse werknemers in een nationale staking van de Industriebond NVV/NKV van Van de Velde en Van Velzen [15], blijkt dat de organisatoren van de acties zich weinig moeite getroostten om buitenlandse werknemers over de stakingen te informeren en bij de acties te betrekken. Zij voorzagen alleen de (overigens weinige) buitenlandse bondsleden van deugdelijke informatie over de staking. De overige buitenlandse werknemers moesten het doen met een enkel pamflet en met door FNV-medewerkers samengestelde radio- en televisieprogramma's, waarin met een dreigende toon werd opgeroepen tot deelname aan de acties. Ook in de pamfletten in het Turks, Servo-Kroatisch, Arabisch en Spaans kwam nauwelijks informatie over het waarom van de staking voor, maar lag eenzijdig de nadruk op de mogelijkheden voor ongeorganiseerde buitenlanders alsnog lid te worden van de Industriebond en zo een stakingsuitkering te ontvangen. Dit terwijl deelname van buitenlandse arbeiders ook voor de vakbonden van belang was om hun staking tot een succes te maken, daar zij in sommige bedrijven 20 procent van de werknemers vormden. Bij de besluitvorming voor en tijdens de staking werden buitenlanders slechts in geringe mate betrokken. De discussies vonden in het Nederlands plaats en het tolkenwerk beperkte zich tot korte samenvattingen. De conclusie van de onderzoekers luidt dan ook:

‘Er is noch op ruime schaal informatie verspreid onder alle buitenlanders op wie men bij het staken rekent, noch heeft men de opinie van buitenlanders over deelname aan de staking gepeild en daarmee rekening gehouden’.

Het gevolg hiervan, zo bleek tevens uit het onderzoek, was dat de buitenlandse arbeiders slechts in geringe mate berokken waren bij typische stakingsactiviteiten zoals posten en dat hun (overigens massale) deelname aan de acties vooral gebaseerd was op de gevoelens van angst en afhankelijkheid jegens hun Nederlandse collega's [16].

De vakbonden trokken zich de kritiek wel enigszins aan: er kwamen aparte spreekuren en kadercursussen voor immigranten, er werden ledengroepen voor buitenlandse werknemers opgericht, belangrijke folders, inschrijfformulieren en stakingspamfletten worden ook in andere talen gedrukt. Door deze maatregelen veranderde de positie van immigranten binnen de bonden echter niet wezenlijk. Het leidde er evenmin toe dat de bonden de behartiging van migrantenbelangen ter hand namen [17].

De start van het minderhedenbeleid van de vakbeweging in het begin van de jaren tachtig was evenmin gericht op het behartigen van de belangen van immigranten op de arbeidsmarkt. Het doel was eerder hun integratie in de samenleving. In de FNV Minderheden nota *Samen beter dan apart* uit 1982 werd bijvoorbeeld ruim aandacht geschonken aan thema's als scholing, huisvesting en onderwijs aan buitenlandse kinderen, maar de nota ging nauwelijks in op maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden. Pas aan het begin van de jaren negentig kwam hier verandering in. De werkloosheid onder immigranten was inmiddels opgelopen van twee en een half procent in 1973 tot rond de dertig procent eind jaren tachtig, waarmee deze vier keer zo hoog was als de werkloosheid onder de autochtone bevolking. Na het verschijnen van het rapport *Allochtonbeleid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1989, waarin maatregelen als *contract compliance* werden voorgesteld, en onder druk van de overheid die dreigde met verplichtingen voor werkgevers ter bevordering van het in dienst nemen van immigranten, sloten de sociale partners in 1990 in de Stichting van de Arbeid een akkoord getiteld, *Meer werk voor*

*minderheden*, om de werkloosheid onder immigranten te bestrijden. Zij spraken af om in vijf jaar tijd het werkloosheidsniveau van immigranten terug te brengen tot het niveau van de autochtone bevolking. Om dit te bereiken zegden zij toe 60.000 extra arbeidsplaatsen voor allochtonen te creëren. De collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) werd hét instrument om werkgelegenheid voor immigranten tot stand te brengen. Dit leidde weliswaar tot een gestage groei van het aantal CAO-afspraken ten behoeve van immigranten in de jaren negentig, maar door de veelal slechte implementatie van de afspraken werd de doelstelling om te komen tot evenredige participatie van immigranten op de arbeidsmarkt niet gerealiseerd. Dit kwam niet alleen door nalatigheid van werkgevers, ook vakbondsbestuurders zagen CAO-afspraken voor immigranten vaak niet als een prioriteit. Daarbij kwam dat het voor de bestuurders niet altijd even makkelijk was om binnen de eigen gelederen draagvlak te vinden voor maatregelen ten behoeve van immigranten. Binnen de vakbeweging zelf was er bij lange na geen sprake van evenredige vertegenwoordiging van immigranten. Veel van het beleid ten behoeve van deze groep werknemers bestond voornamelijk op papier, de implementatie ervan liet zonneklaar te wensen over. De vakbeweging bleek duidelijk moeite te hebben met de toenemende diversiteit van de samenleving [18].

In hoeverre zien immigranten vakbonden als kanaal waarlangs zij hun belangen kunnen beschermen? Wanneer we afgaan op lidmaatschap van een vakbond als indicator voor de mate waarin immigranten vakbonden beschouwen als goede belangenbehartiger, dan scoort de vakbeweging slecht. Naar schatting is de organisatiegraad onder immigranten werknemers zeer laag: slechts tien à vijftien procent is lid. Hierbij moet wel worden vermeld dat de cijfers over lidmaatschap van immigranten onbetrouwbaar zijn en dat er nagenoeg geen goede registratie op grond van etniciteit is. Maar afgezien hiervan ziet het er niet naar uit dat grote groepen immigranten de vakbonden als aangewezen instantie zien om hun belangen te behartigen [19]. Dit is niet gunstig voor de vakbeweging, temeer daar het aandeel allochtonen in de beroepsbevolking de komende decennia fors zal toenemen. Voor de goede orde, de organisatiegraad onder autochtonen is ook laag: slechts 23 procent. Overigens toont Europees vergelijkend onderzoek aan dat de organisatiegraad van zowel immigranten als autochtonen niet alleen samenhangt met de belangenbehartiging van de vakbonden samen te hangen, maar ook en veel eerder gedetermineerd te worden door structurele factoren, zoals het type sectoren waarin immigranten werkzaam zijn, het al dan niet verplicht lidmaatschap (closed shop system) en de koppeling van het innen van werkloosheidsuitkeringen aan het vakbondslidmaatschap. In landen waar de algemene organisatiegraad laag is blijkt de organisatiegraad van immigranten ook laag te zijn en omgekeerd in landen waar de algemene organisatiegraad hoog is, is de organisatiegraad van immigranten ook hoog [20].

Vakbonden lijken problemen te hebben om immigranten aan zich te binden. Echter, er hebben zich nooit aparte immigrantenvakbonden gevormd. Dit betekent dus dat als immigranten de behoefte hadden om zich te verenigen, zij dit wel degelijk binnen de reguliere bonden deden. Daarnaast hebben de meeste grote vakbonden wel ruimte in hun organisatiestructuur gecreëerd waarbinnen immigranten als groep kunnen participeren. Zo ontstonden in de jaren zeventig groepen van immigranten kaderleden die zich met specifieke belangen bezighielden. Deze groepen waren doorgaands multi-etnisch van samenstelling en trachtten met wisselend succes hun belangen voor het voetlicht te krijgen. Ook is over de afgelopen jaren het aantal immigranten in beleids- en bestuurdersfunctie — het niveau waarop het beleid wordt bepaald en de onderhandelingen met werkgevers en overheid wordt gevoerd — binnen de vakbonden

toegenomen. Ofschoon hun aantal nog steeds zeer gering is, is dit feit mede op conto van de voornoemde ledengroepen te schrijven.

Het lijkt er vooralsnog op dat immigranten de keuze hebben gemaakt om binnen de bestaande vakbonden hun belangen te behartigen en lijken ze bovendien in staat om enige invloed uit te oefenen op het vakbondsbeleid, hoe gering die invloed wellicht moge zijn. Met deze constatering zijn eigen organisaties niet buitenspel gezet. Uit onderzoek van Wrench en Virdee [21] naar de Britse vakbeweging, blijkt bijvoorbeeld dat de lobby vanuit immigrantenorganisaties een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verbetering van de houding van vakbonden ten opzichte van immigranten. Wie inzicht wil hebben in de participatie en representatie van immigranten doet er al met al goed aan hun positie binnen reguliere instituties alsook eventuele interetnische organisatievorming in de analyse te betrekken. De wisselwerking tussen deze (interetnisch samengestelde) organisatievormen binnen en buiten reguliere instituties is cruciaal. In de Nederlandse casus zijn er aanwijzingen dat immigrantengroepen, zowel binnen als buiten de vakbeweging in staat zijn geweest om enige druk op de vakbonden uit te oefenen. Hierbij speelden niet alleen mono-etnisch samengestelde organisaties een rol, maar juist ook organisaties met een interetnisch karakter (al dan niet opererend binnen reguliere instellingen). Te denken valt aan de Gemeentelijk Allochtonenoverleggen die midden jaren tachtig er in slaagden gemeentelijke overheden onder druk zetten de positie van immigranten binnen de gemeente te verbeteren. Deze overleggroepen waren interetnisch van opzet en hadden daardoor een breder bereik. Omdat er dwarsverbanden waren tussen de Gemeentelijke Allochtonenoverleggen en de ABVAKABO — veel van de allochtonen in het overleg waren ook actief binnen de vakbond — had dit ook weer een uitwerking op het beleid van de ABVAKABO [22].

### **Organisaties van Ondernemers**

Hoewel het ondernemerschap van immigranten pas de laatste tien jaar een vlucht heeft genomen, waren er altijd wel immigranten die zich vestigden als zelfstandige ondernemer. Bekende voorbeelden van vlak na de Tweede Wereldoorlog zijn die van de Italiaanse ijssalonhouders en Chinese restaurateurs. In beide gevallen gaat het om immigranten die naar Nederland kwamen met het expliciete doel een eigen bedrijf op te richten. Veel andere, hedendaagse ondernemers zijn pas in een later stadium tot het ondernemerschap toegetreden. Inmiddels nadert het gemiddelde aandeel van ondernemers in de beroepsbevolking van immigranten dat van inheemse Nederlanders, met uitschieters naar boven en beneden. Met name de ondernemingsgezindheid van Turken, Pakistani en Indiërs valt op. Aanvankelijk waren hun bedrijven hoofdzakelijk geconcentreerd in de horeca en detailhandel (slagerijen, kruideniers, supermarkten enzovoorts), maar langzaam maar zeker zien we een spreiding naar andere sectoren, niet in de laatste plaats de dienstverlening, de groeisector bij uitstek. Binnen die sectoren neigen immigranten naar concentratie aan de onderkant van de markt, dus daar waar de (financiële en opleidings)drempels laag zijn en de winstmarges (vanwege de overheersende prijsconcurrentie) navenant klein.

Immigrantenondernemers hebben zich in wisselende mate georganiseerd. Zo richtten Italiaanse ijsscomannen in Nederland en in andere Europese landen destijds hun eigen belangenorganisaties op [23]. Deze organisaties probeerden boven alles de markt af te schermen en de kwaliteit van de producten op peil te houden en waar mogelijk zelfs te verbeteren. Zo ook hadden Chinese ondernemers zich georganiseerd. Dat wil zeggen: er waren talrijke Chinese organisaties waarin ondernemers haantje de voorste spelen [24]. Dit waren geen echte beroepsgebonden organisaties, hoewel de belangen

van ondernemers vaak opmerkelijk goed over het voetlicht kwamen. Een beperkt deel van de Chinese restaurateurs, pakweg 40 procent, is aangesloten bij de Sector Chinees-Indische Bedrijven van Koninklijk Horeca Nederland. Verder is er een baaiert van grote en kleine organisaties, zoals de Vereniging van Turkse Reisbureaus of de Stichting Turkse Ondernemers Brabant. Er zijn ook interetnische organisaties, zoals de Vereniging van Allochtone Ondernemers (VAO) of de Multiculturele Ondernemersvereniging Rotterdam en Omstreken (MORE). De laatste is een initiatief van inheems Nederlandse instellingen. De meeste van deze organisaties hebben een uitermate beperkt bereik en zijn zelden een lang leven beschoren.

Reguliere organisaties van ondernemers, zoals MKB Nederland, zitten er overigens niet zo mee dat immigranten nog amper zijn aangesloten en dat hun beleid *de facto* door inheemse Nederlandse ondernemers bepaald wordt. Zij beroepen zich op het standpunt dat immigrantenondernemers het best gediend zijn met een ‘kleurenblinde’ aanpak, een standpunt dat trouwens ook wordt uitgedragen door het Ministerie van Economische Zaken. De herkomst van de onderneer zou niet van belang zijn, het gaat per slot om ondernemers. Recentelijk is MKB Nederland overigens wel gaan samenwerken met Annifer, een kleine organisatie van Turkse ondernemers.

In een enkel geval zijn er meer indringende pogingen gedaan om immigranten-ondernemers te organiseren. Zo had het Bedrijfschap Slagersbedrijf enige tijd een medewerker in dienst die speciaal de islamitische slagers moest bedienen. Dit had deels te maken met de speciale positie die islamitische slagers hebben: voor hun gelden andere vakbekwaamheidsvereisten [25]. Het bedrijfschap was overigens niet onverdeeld gelukkig met de resultaten, met name niet met de gebrekkige respons van islamitische slagers. De medewerker — kennelijk niet op de hoogte van het werk van Fennema, Tillie en collega's — liet een van ons ooit weten: ‘Die Turken kunnen zich niet organiseren, dat zit niet in hun cultuur’.

Een andere poging om immigrantenondernemers te organiseren kwam van het Nederlands Bakkerijcentrum — v/h de Nederlandse Bakkerij Stichting. Dit had eveneens te maken met de vakbekwaamheidsvereisten, maar deels ook met zorgen over informele praktijken. In diverse plaatsen in het land werden zelfs aparte bijeenkomsten georganiseerd, zonder overigens dat immigrantenbakkers zich massaal als lid aanmelden. Wel hielden zij allerlei informele bijeenkomsten om afspraken te maken over bijvoorbeeld een minimumbroodprijs. Die afspraken werden trouwens vaak weer geschonden, bevreesd als men was dat de concurrenten er garen bij zouden spinnen. Wat dit voorbeeld vooral leert is dat scherpe concurrentieverhoudingen goede organisatievorming in de weg stonden.

De loonconfectie-industrie in Amsterdam was in de jaren tachtig en negentig in heftige beroering. Tal van immigranten, waarvan naar ruwe schatting tweederde afkomstig was uit Turkije, hadden een naaiatelier opgericht [26]. Een flink deel van de bedrijvigheid voltrok zich evenwel informeel en dat trok uiteindelijk de aandacht van de brancheorganisaties, de vakbonden en de overheid. De vereniging van confectieondernemers FENECON en de toenmalige Industriebond FNV sloten de handen ineen en onder de paraplu van de Vakraad voor de Confectie-Industrie voerden zij campagne tegen de illegale Turkse naaiateliers [27]. Legale Turkse ondernemers waren niet of nauwelijks bij de FENECON aangesloten. Vreemd was dat niet omdat in de ogen van de Vakraad, en dus ook van de FENECON, de hele Turkse loonconfectie-industrie illegaal en van fraude doortrokken was. Sterker nog, alle fraude in de sector schreven zij aan Turkse naaiateliers toe. Nadat de overheid de situatie lange tijd door de vingers had gezien gingen eind jaren tachtig, begin jaren negentig steeds meer stemmen op om de fraude en illegaliteit aan te pakken. Zelfregulering zou soelaas moeten bieden,

maar dat deed het niet. Vervolgens, toen de discussie ook steeds meer ging over misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen, besliste de rijksoverheid om de sector harder aan te pakken. Een pakket van maatregelen werd uitgedokterd. De Wet Ketenaansprakelijkheid zou opdrachtgevers verantwoordelijkheid geven voor de afdracht van belastingen en premies door onderaannemers, terwijl multidisciplinaire *hit-and-run teams* intensieve controles zouden gaan houden. De uitwerking van al deze plannen vergde veel politiek en bestuurlijk overleg en duurde enige tijd. Op een gegeven moment trad het Comité Loonconfectie naar voren. Het Comité beweerde te spreken namens de Turkse confectionairs en organiseerde een bezettingsactie van het arbeidsbureau, voerde overleg met de autoriteiten en de Vakraad, hield protestbijeenkomsten, zocht de media, en zo meer. Men eiste dat de confectionairs de ruimte zouden krijgen om hun zaken zelf op orde te stellen. De acties haalden vrijwel niets uit. Toen de overheid, met name de rijksoverheid, en de gevestigde partijen uit de sector eenmaal overeenstemming hadden bereikt over de aanpak van de loonconfectie-industrie was er geen houden meer aan. Vanaf begin 1994 werd de ene na het andere atelier opgerold en voorzover frauduleuze confectionairs niet opgepakt waren, hielden zij het zelf al snel voor gezien. De Gemeente Amsterdam stond aanvankelijk nogal sceptisch tegen deze aanpak en nam het standpunt in dat het geen jacht zou openen op illegalen. Alleen illegale bedrijfjes die overlast bezorgden, konden rekenen op een bezoek van de autoriteiten. De nieuwe wethouder van Economische Zaken, van de VVD, had er geen moeite mee om zich bij de schoonmaakoperatie aan te sluiten. In de gemeenteraad is deze kwestie nog wel aan de orde geweest, zonder dat het iets uithaalde. De gebrekkige aansluiting bij de Vakraad, en de geringe invloed in dat gremium, speelde het Comité Loonconfectie duidelijk parten. Het had wel contacten met de raadsfractie van Groen Links in de Amsterdamse gemeenteraad, maar die fractie was niet bij machte het tij te keren. Ook hier deed de gebrekkige aansluiting bij reguliere politieke actoren zich voelen. Een factor die zeker meespeelde, was dat gaandeweg duidelijk werd dat het Comité niet veel voorstelde. In feite ging het om een bedrijvige actievoerder plus een handvol vertrouwelingen. Zij roerden weliswaar met regelmaat de trom, maar waren niet echt in staat veel aanhang te mobiliseren. Er waren etnisch-politieke bezwaren tegen de ex-communistische actievoerder, maar ook juridische en economische. Sommige ondernemers zagen er geen brood in om samen te werken met iemand die in de Turkse politieke verhoudingen aan de verkeerde kant stond. Verder verbleef een deel van de confectionairs illegaal in Nederland. Het risico om opgepakt te worden tijdens een publieke actie vonden zij te groot, en zij hielden zich daarom liever koest. Tenslotte mag niet vergeten worden dat de ondernemers ook concurrenten waren. De concurrentie was moordend en net als in andere sectoren stond dit de samenwerking tussen ondernemers, ook als die uit dezelfde etnische groep kwamen, in de weg. Voor veel ondernemers gold dat elke opgepakte collega vermindering van de concurrentie betekende. Overigens is hiermee niet gezegd dat de Turkse loonconfectie-industrie in Amsterdam wel enige toekomst gehad zou hebben indien de ondernemers wel tot intensieve samenwerking te bewegen waren. De oververzadiging van de lokale markt plus de veranderende international politiek-economische verhoudingen, inzonderheid de opkomst van Oost-Europa als productiegebied, hadden sowieso veel schade toegebracht. Maar toch.

## **Besluit**

In dit artikel zijn we kort ingegaan op enkele aspecten van de beroepsgebonden belangenbehartiging van immigranten. Ofschoon de economie allerwegen wordt gezien

als het terrein bij uitstek waarop de integratie van immigranten zou moeten plaatsvinden en loonarbeid en zelfstandig ondernemerschap om die reden groot gewicht wordt toegekend, staat het onderzoek naar de beroepsgebonden belangenbehartiging nog in de kinderschoenen. Uit het onderzoek naar zelforganisaties, dat de laatste tijd een enorme vlucht heeft genomen, kunnen we afleiden dat organisatie op etnische grondslag het democratische gehalte van etnische gemeenschappen verhoogt. Fennema, Tillie en andere politicologen beweren dat althans op grond van Putnam's stellingen over het belang van civiele gemeenschappen.[28] Het spaarzame materiaal over beroepsgebonden belangenbehartiging suggereert dat de werkelijkheid weerbarstiger is dan de theorie doet vermoeden. Daarmee rijst de vraag of het legitiem is om zoveel belang te hechten aan etnische banden en loyaliteiten? Het kan best zijn dat immigranten opteren voor etnische organisatievorming. En wij willen ook aannemen dat dit kan leiden tot meer politiek vertrouwen. Maar vanuit het oogpunt van belangenbehartiging zou het interessant zijn of het eveneens leidt tot meer politieke invloed. Tevens moeten we toch vaststellen dat tal van immigranten zich helemaal niet organiseren, deels omdat zij dat niet in hun belang zien. En als immigranten zich organiseren blijken zij niet afkering te zijn van interetnische samenwerking. Daar waar wel sprake is van etnische organisatievorming is het helemaal niet vanzelfsprekend dat het bijdraagt aan een meer democratisch bestuur. Bestaande politieke instituties en netwerken spelen een nadrukkelijke rol.

Daarnaast gaat het politieke bewustzijn van sterke etnisch civiele gemeenschappen nauwelijks samen met de vorming van organisaties die direct invloed hebben op het sociaal-economische besluitvormingsproces. Dit is opmerkelijk omdat de arbeidsmarkt van bijzonder belang is voor de integratie en daarmee ook indirect een bijdrage kan leveren aan de democratie. Er is nooit sprake geweest van op etnische leest geschoeide vakbonden. Ook zijn er relatief weinig brancheorganisaties op etnische grondslag. Daarbij wordt uit de vorige paragraaf duidelijk dat immigranten vanuit deze specifieke organen maar mondjesmaat in staat zijn om verbeteringen te bewerkstelligen. De algemene organen daarentegen zijn zeer invloedrijk en kunnen in principe een belangrijke rol spelen. Hier is de invloed van immigranten echter weer vrij beperkt. Dit hoeft echter niet te betekenen dat immigranten niets in de melk hebben te brokkelen. Om een goed inzicht te krijgen in de participatie en representatie van immigranten is het van belang de wisselwerking tussen deze twee organisatievormen in oenschouw te nemen. Hierbij zou de blik niet alleen gericht moeten zijn op mono-etnisch samengestelde organisaties, maar juist ook op organisatievormen met een interetnisch karakter.

## Literatuur

- Bovenkerk, F., A. Eijken & W. Bovenkerk-Teerink, *Italiaans IJs. De Opmerkelijke Historie van de Italiaanse Ijsbereiders in Nederland* (Meppel/Amsterdam 1983).
- Dreef, M., Politiek, *Migranten, en Informele Economie. Politieke en Bestuurlijke Ontwikkelingen met betrekking tot de Amsterdamse Naaiateliers 1980-1997* (Dissertatie Universiteit Amsterdam) (forthcoming).
- Engelen, E., “‘Breaking in” and “‘Breaking out”. A Weberian Approach to Entrepreneurial Opportunities’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27 (2001), 203-223.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge 1990).
- Fennema, M. & J. Tillie, ‘Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks’, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25:4 (1999), 703-726.
- Fennema, M. & J. Tillie, ‘Civic communities, political participation and political trust of ethnic groups’, *Connections* 24:1 (2001), 26-41.
- Fennema, M., J. Tillie, A. van Heelsum, M. Berger & R. Wolff, ‘De politieke integratie van etnische minderheden in Nederland’, *Migrantenstudies* 17:3 (2001), 142-157.
- Jongh, R. de, M. van der Laan & J. Rath, *FNV’ers aan het Woord over Buitenlandse Werknemers* (Leiden (Rijksuniversiteit Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, COMT) 1984).
- Kloosterman, R., J. van der Leun & J. Rath, *Over Grenzen. Immigranten en de Informele Economie* (Amsterdam 1997).
- Minghuan, L., ‘*We Need Two Worlds*’. *Chinese Immigrant Associations in a Western Society* (Amsterdam 2000).
- Niessen, J., *Emancipatie in international perspectief. Het organiseren van Marokkaanse arbeiders in Nederland* (Amsterdam 1987).
- Olfers, S., *Arbeidsmigrant of vluchteling? Een verkenning van onderzoek naar de achtergronden van de Spaanse migratie naar Nederland in de jaren zestig en zeventig* (Amsterdam (Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie Economische en Sociale Geschiedenis) 2001).
- Putnam, Robert, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy* (Princeton 1992).
- Penninx, R., ‘Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid. Schets van de sociale positie in Nederland van Molukkers, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders en mediterrane werknemers en een inventarisatie van het Nederlandse overheidsbeleid. Voorstudie’, in: WRR, *Etnische minderheden*. Rapporten aan de Regering 17. (Den Haag 1979), 1-174.
- Penninx, R. & J. Roosblad (Eds.), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants, 1960-1993. A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries* (New York 2000).
- Rath, J., *Immigrants and the Tourist Industry: The Commodification of Cultural Resources*. (Paper prepared for the Research Committee Sociology of Migration RC31 Sessions 10 and 11 on ‘Immigrant and Ethnic Entrepreneurship’ in the XVth World Congress of Sociology, held from July 7-13, 2002) (Brisbane, Queensland, Australia 2002 a).
- Rath, J. (Ed.), *Unravelling the Rag Trade. Immigrant Entrepreneurship in Seven World Cities* (Oxford/New York 2002 b).
- Roosblad, J., *Vakbonden en Immigranten in Nederland (1960-1997)* (Amsterdam 2002).

- SER (Sociaal-Economische Raad), *Etnisch ondernemerschap* (Advies 98/14) (Den Haag 1998).
- Smeets, H.M.A.G., 'Het duizend-banenplan Molukkers. Proefvaart van het nieuwe allochtonenbeleid?', *Migrantenstudies* 5:4 (1989), 13-23.
- Wrench, J. & S. Virdee, 'Organizing the unorganized. "Race", poor work and trade unions', in: P. Ackers, C. Smith & P. Smits (eds.), *The workplace and trade unionism* (London 1996). Allochtonenbeleid.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Rapporten aan de Regering* 36 (Den Haag 1989).

## Noten

1. Cf. Engelen, 2001.
2. Esping-Andersen, 1990.
3. In de beroepsgerichte belangenbehartiging spelen zulke instituties als de Commissie Gelijke Behandeling en rechtswinkels ook een belangrijke rol.
4. Penninx , 1979.
5. Sociaal Economische Raad, 1998.
6. De Jongh et al., 1984; Penninx & Roosblad, 2000; Roosblad, 2002; en nog een paar kleinere studies.
7. In enkele andere studies, zoals Bovenkerk et al. (1983) wordt de rol van organisaties wel aangestipt, maar niet apart onderzocht.
- 7x Smeets 1989.
8. Zie Fennema & Tillie, 1999, 2001; Fennema, Tillie, van Heelsum & Wolff, 2001.
9. Fennema et. al., 2001, p. 151.
10. Ibid. n9.
11. Fennema et al. publiceerden hun stukken vóór de raadsverkiezingen van maart 2002.
12. Olfers, 2000.
13. De Jongh et al., 1984; Niessen, 1987.
14. Uitzondering zijn de voormalige vervoersbonden: de organisatiegraad van allochtone werknemers bij de Nederlandse Spoorwegen was even hoog als die van hun autochtone collega's (75 procent). Tevens bleek er ook geen verschil in lidmaatschap tussen de verschillende etnische groepen: Turken waren in dezelfde mate als Marokkanen. Door de gebrekkige registratie is het bij de overige vakbonden niet goed na te gaan of lidmaatschapperpercentages per migrantengroep verschillen.
15. Wrench & Virdee, 1996.
16. Roosblad, 2002, p. 61.
17. Bovenkerk, Eijken & Bovenkerk-Teerink, 1983.
18. Minghuan, 2000.
19. Kloosterman, van der Leun & Rath, 1997.
20. Rath, 2002b.
21. Dreef, forthcoming.
22. Putnam, 1992.