

**NEDERLANDSE POLITIEKE PARTIJEN
OVER MINDERHEDENBELEID
1977-1995**

Dutch political parties on minority policy, 1977-1995
(with a summary in English)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de Rector Magnificus, Prof.dr. J.A. van Ginkel
ingevolge het besluit van het College van Decanen
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 13 juni 1997 des middags te 14.30 uur

door

Alfonso Maria Eugenio Fermin
geboren op 10 maart 1960 te Zeist

THESIS PUBLISHERS
AMSTERDAM 1997

Promotor: Prof.dr. H.B. Entzinger, Universiteit Utrecht

Het onderzoek waarop dit proefschrift is gebaseerd, werd mogelijk gemaakt met financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
HOOFDSTUK 1	
Methoden van onderzoek naar discours over de multi-etnische samenleving	5
1.1 Kwalitatieve inhoudsanalyse	5
1.2 Discours-analytische studies	7
1.3 De benadering van vocabulaires	10
1.4 De aanpak voor deze studie	12
HOOFDSTUK 2	
Verscheidenheid, gelijkheid en eenheid: een theoretische verkenning	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Verscheidenheid, gelijkheid en eenheid	17
2.3 Sociaal-culturele integratie	21
2.3.1 Idealen en principes van vrijheid en tolerantie	21
2.3.2 Cultuurverschil, etnische-groepsvorming en minorisering	30
2.3.3 Beleid inzake identiteitsbeleving	33
2.4 Sociaal-economische integratie	36
2.4.1 Distributieve rechtvaardigheid in een multi-etnische samenleving .	37
2.4.2 Definities van ongelijkheid in een multi-etnische samenleving . . .	46
2.4.3 Integratiestrategieën en verbanden tussen gelijkheid en verschil . .	50
2.5 Politiek-juridische integratie	53
2.5.1 Visies op politiek-juridische eenheid en burgerschap	54
2.5.2 Definities van politiek-juridische desintegratie	64
2.5.3 Strategieën ter bevordering van eenheid in verscheidenheid	68
2.6 Aandachtspunten en vragen voor het empirisch onderzoek	72
2.6.1 Aandachtspunten en vragen	73
2.6.2 Schema's van perspectieven op integratie	74

HOOFDSTUK 3

Politieke partijen over integratiebeleid	77
3.1 Inleiding	77
3.2 Overzicht van beleidsontwikkelingen tot 1995	78
3.3 VVD	84
3.4 D66	93
3.5 PvdA	101
3.6 Klein-links	110
3.7 CDA	121
3.8 Kleine christelijke partijen	130
3.9 CP en CD	139
3.10 Conclusie	149

HOOFDSTUK 4

Politieke discussies over integratiebeleid	157
4.1 Inleiding	157
4.2 Rond het WRR-rapport 'Etnische minderheden'	161
4.2.1 Het WRR-rapport 'Etnische minderheden' (1979)	161
4.2.2 Reageringsreactie op het WRR-rapport 'Etnische minderheden' ...	163
4.2.3 Debat in de Tweede Kamer over de reageringsreactie	164
4.3 De (Ontwerp-)Minderhedennota ter discussie	165
4.3.1 De Ontwerp-Minderhedennota (1981)	165
4.3.2 Reacties minderhedenorganisaties op de Ontwerp-Minderhedennota	168
4.3.3 De Minderhedennota (1983)	176
4.3.4 Discussie in de Tweede Kamer over de Minderhedennota	179
4.4 Het debat rondom het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'	189
4.4.1 Het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid' (1989)	189
4.4.2 Reageringsreactie op het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'	193
4.4.3 Reacties minderhedenorganisaties op de reageringsreactie	195
4.4.4 Debat in de Tweede Kamer over de reageringsreactie	203
4.5 De Contourennota	209
4.5.1 De Contourennota integratiebeleid etnische minderheden (1994) ..	209
4.5.2 Reacties minderhedenorganisaties op de Contourennota	215
4.5.3 Algemeen overleg in de Tweede Kamer over de Contourennota ..	217
4.6 Conclusies	222

HOOFDSTUK 5

Conclusies en discussie	229
5.1 Inleiding	229
5.2 Perspectieven op integratiebeleid	230
5.2.1 Sociaal-economische integratie centraal	231
5.2.2 Sociaal-culturele integratie centraal	236
5.2.3 Politiek-juridische integratie	240
5.2.4 Verschuivingen in het discours: convergentie of divergentie?	242
5.3 Discussie	248
5.3.1 Een evaluatie van het analysekader	248
5.3.2 Mogelijke verklaringen voor de verschuivingen	251
5.3.3 Kanttekeningen vanuit sociaal-wetenschappelijk perspectief	252
5.3.4 Aanzet tot een standpuntbepaling	255
Bronnen	263
Literatuur	271
Bijlage: Overzicht van regeringscoalities	281
Gebruikte afkortingen	283
Summary: Dutch political parties on minority policy, 1977-1995	285
Over de auteur	293

Inleiding

Dit boek is het resultaat van een onderzoek naar de politieke discussie over de grenzen, voorwaarden en mogelijkheden van Nederland als een multi-etnische samenleving. Het thema van de positie van allochtone minderheden in de Nederlandse samenleving heeft de afgelopen twee decennia herhaaldelijk in de publieke aandacht gestaan. Een uitgebreide discussie over dit onderwerp vond begin jaren negentig plaats. Hierin werd een opvallende rol gespeeld door de voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, Frits Bolkestein. Zijn uitspraken over minderheden tijdens een toespraak voor de Liberale Internationale in Luzern van september 1991 werden breed uitgemeten in de vaderlandse pers. Deze ideeën werkte hij uit in een artikel in *de Volkskrant* getiteld 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt'. Daarin betoogde hij dat de islam een bedreiging zou vormen voor de fundamentele politieke beginselen van "de Europese beschaving" en tevens de integratie van islamitische immigranten in West-Europese samenlevingen zou belemmeren. Op grond van dergelijke overwegingen bekritiseerde hij het in Nederland gevoerde minderhedenbeleid van de jaren tachtig vanwege zijn vermeende vrijblijvendheid en zijn cultuurrelativistische veronderstellingen. Hij beval een heroriëntatie op de beleidsuitgangspunten aan:

"Vroeger geloofden wij in 'integratie met behoud van identiteit'. Nu zien wij dat het een op gespannen voet kan staan met het ander. Alle beleid moet nu gericht zijn op integratie" (Bolkestein 1991).

Het artikel werd afgesloten met de oproep tot een "groot debat waaraan alle politieke partijen deelnemen (...) over wat mag en wat kan, wat moet en wat anders dreigt" (idem).

Een publiek debat volgde. De tijd was er blijkbaar rijp voor, want eerdere, vergelijkbare uitspraken van bijvoorbeeld premier Lubbers in 1990 hadden geen uitgebreide discussie op gang gebracht.¹ Het hek leek van de dam, want in het

¹ In een radio-interview stelde Lubbers toen dat voor de bestrijding van de hoge werkloosheid onder migranten "een minder softe benadering" nodig was (zie Tinnemans 1994: 382).

kielzog van het 'Bolkestein-debat' volgden publieke aandacht voor en discussies over aanverwante onderwerpen zoals de wenselijkheid van een islamitische zuil, islamitische en 'zwarte' scholen en criminaliteit onder allochtone jongeren. Bij dergelijke discussies werden vaak allerlei categorieën - zoals gevestigde allochtonen, moslims, nieuwkomers, asielzoekers en illegalen - door elkaar gegooid. In het voorjaar van 1994 zorgde Bolkestein weer voor commotie. Ditmaal betrof het uitspraken gedaan tijdens de verkiezingscampagne voor de Provinciale Staten. Hij bracht een spreidingsbeleid voor immigranten ter sprake, om gettovorming in de steden tegen te gaan. Op het verzoek van de twee coalitiepartners van de VVD in het 'paarse' kabinet werd over deze uitspraken in maart 1995 een debat belegd in de Tweede Kamer. Daarin keerde Bolkestein op zijn schreden terug en zei het kabinetsbeleid "onverkort" te steunen.²

De uitgebreide publieke en politieke aandacht voor het thema 'minderheden' van begin jaren negentig zou een indicatie zijn van een omslag in het denken, of beter, het spreken over dit onderwerp (zie Elbers & Fennema 1993; Buijs & Van Donseelaar 1994; Entzinger 1994b; Penninx & Vermeulen 1994; Van den Berg 1995). Sommigen waardeerden deze mentaliteitsverandering negatief. Er zouden indicaties zijn "voor een tijdgeest waarin het denken in termen van 'wij' en 'zij' weer aan kracht wint en waarbij langdurig en legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen weer vaker aan de andere kant van de streep worden ingedeeld" (Heijs 1995: 237). Anderen prezen Bolkestein voor het bespreekbaar maken van het onderwerp, want een "volwassen migratieland moet zonder voorbehoud zijn ongenoegen kunnen uiten over de veranderingen die als bedreigend worden ervaren, wil het ooit een daadwerkelijk multi-culturele samenleving worden" (De Wit 1991). Dit zou lange tijd "taboe" zijn geweest, vanwege "de in dit land heersende zieligheidscultuur en de druk van het hulpverlenerscomplex" (Wigbold 1991).

Is er werkelijk sprake geweest van een mentaliteitsverandering in de samenleving? En zo ja, wat is de aard en richting hiervan? En hoe heeft 'de politiek' hierop ingespeeld? Dit zijn enkele van de centrale vragen van deze studie. Er is daarbij gekozen voor een inperking tot het discours van politieke partijen, en wel de officiële programma's en relevante nota's. Uit dergelijke teksten zijn de verschillende perspectieven op de multi-etnische samenleving en het te voeren integratiebeleid beter te reconstrueren dan uit korte interventies in de media.

Het thema 'Nederlandse politieke partijen en minderhedenbeleid' is bovendien een relatief onontgonnen terrein van onderzoek. Wel is er een toenemende aandacht voor rechtsextremistische partijen (vgl. Van Donselaar 1991; Elbers & Fennema

² 'VVD schikt in, steun voor migratiebeleid', in: *NRC-Handelsblad*, 23-3-1995.

1993; Buijs & Van Donselaar 1994; De Witte en Scheepers 1996). Deze studies zijn evenwel primair gericht op de activiteiten van deze partijen en de aard van hun achterban en hun electorale aanhang. Onderzoek naar de inhoud van de ideologie van deze partijen is dun gezaaid (Hak 1985; Holsteyn en Mudde 1992; Halbertsma-Wiardi Beckman 1993). Er zijn ook enkele kleine studies uitgevoerd naar opvattingen van politieke partijen over een specifieke kwestie, zoals de vestiging van een islamitische school in een Amsterdamse buurt (Roosblad 1992). Bij elkaar bieden dergelijke studies niet of nauwelijks inzicht in de verscheidenheid aan politieke opvattingen over de Nederlandse multi-etnische samenleving en zeker niet in verschuivingen in deze opvattingen door de tijd heen. Het gebrek aan interesse van sociale en politieke wetenschappers voor dit onderwerp is mogelijk te begrijpen tegen de achtergrond van de vaak gehoorde mening dat tussen de grotere partijen in de jaren tachtig over dit onderwerp een zekere overeenstemming bestond. Penninx, Smeets en Tazelaar (1996: 39) drukken het als volgt uit:

"In de politieke discussie in het algemeen is de consensus van de jaren tachtig verdwenen. De 'multiculturele samenleving' staat ter discussie, evenals het integratiebeleid voor immigranten".

Maar klopt het wel dat in de jaren tachtig nauwelijks sprake was van verschil van mening over dit onderwerp tussen de politieke partijen? Of betreft het veeleer een projectie vanuit het heden? Indien sprake is van belangrijke wijzigingen in het politieke discours, dan blijft de vraag wat de aard hiervan is: betreft het een ombuiging van het *gehele* politieke spectrum of een uitwaaiering van dit spectrum, leidend tot een divergentie van standpunten van de verschillende partijen? In welk opzicht zijn de stellingnamen door de tijd heen inhoudelijk gewijzigd?

In deze studie zal gezocht worden naar een antwoord op deze vragen. Het betreft een historisch, sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen de visies van Nederlandse politieke partijen op het te voeren integratiebeleid en de verschuivingen die zich hierin tussen 1977 en 1995 hebben voorgedaan, zowel binnen als tussen de partijen. Als aanvulling op dit politieke discours zullen teksten van enkele landelijke minderhedenorganisaties worden onderzocht, om na te gaan in welke zin de stem van de 'doelgroepen' verschilt of overeenkomt met de invalshoek van de politieke partijen.

Het theoretische uitgangspunt van deze studie is de hypothese dat in discussies over pluriformiteit in liberaal-democratische samenlevingen een centrale rol is weggelegd voor drie waarden: (a) tolerantie van en respect voor sociaal-culturele verscheidenheid, (b) het bevorderen van gelijkheid van kansen en (c) het scheppen van

maatschappelijke en politiek-juridische voorwaarden voor de integratie van de bevolking binnen het staatsverband. Indien we kijken naar het Nederlandse minderhedenbeleid zoals dat begin jaren tachtig werd geformuleerd, dan zijn de drie noties te herkennen als doelstellingen inzake (a) cultuurbeleving, (b) achterstandsbestrijding en (c) het beschermen van de democratische rechtsorde en het streven naar een (meer) volwaardige burgerschapsstatus voor ingezetenen van allochtone herkomst. Tussen deze drie doelstellingen bestaat echter een potentieel spanningsveld, een constatering die onder andere duidelijk naar voren kwam in de Bolkestein-discussie. De leidende vraag van dit onderzoek is vanuit deze optiek: hoe gaan de diverse politieke partijen om met dit spanningsveld, welke keuzen maken zij hierbinnen en op welke gronden?

De opzet van het boek is als volgt. In het eerste hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek uiteengezet. In het tweede hoofdstuk worden de drie centrale begrippen van het onderzoek - verscheidenheid, gelijkheid en eenheid - verkend aan de hand van sociaal-wetenschappelijke en filosofische literatuur, om zo te komen tot een nadere invulling van de vraagstelling. In het derde hoofdstuk worden - na een kort overzicht van de ontwikkelingen in het minderhedenbeleid van de onderzochte periode - per partij relevante documenten geanalyseerd die tussen 1977 en 1995 zijn verschenen. Dit geïsoleerde beeld van de verschillende partijvisies wordt in het vierde hoofdstuk in de context geplaatst van het politiek debat over het minderhedenbeleid binnen het parlement. Hierdoor wordt de onderlinge positiebepaling van de fracties van de respectieve partijen duidelijker, evenals wijzigingen in punten van discussie. Tevens worden in dit hoofdstuk enkele officiële reacties van organisaties van en voor minderheden op regeringsnota's behandeld. Het afsluitende hoofdstuk vijf vat de belangrijkste conclusies op een systematische wijze samen. Daarnaast wordt kort ingegaan op mogelijke verklaringen voor de gevonden wijzigingen in het discours. Ten slotte worden enkele evaluerende kanttekeningen geplaatst bij de gevonden perspectieven en de verschuivingen hierin door de tijd heen.

Dit boek zou niet tot stand zijn gekomen zonder de medewerking en het commentaar van vele mensen. Allereerst ben ik mijn promotor Han Entzinger zeer erkentelijk voor zijn begeleiding. Vervolgens wil ik Helma Lutz bedanken voor het mede begeleiden van het project gedurende enkele jaren. Tevens heb ik dankbaar gebruik gemaakt van commentaar en suggesties van vele collega's, zowel aan de Universiteit Utrecht als elders in het land. Mijn dank gaat ook uit naar diegenen die behulpzaam zijn geweest bij het verzamelen van documenten, evenals naar de personen die hebben bijgedragen aan het verbeteren van de leesbaarheid van het boek. *Last but not least* wil ik diegenen op het 'thuisfront' bedanken, die door hun steun, aanmoediging en afleiding hebben bijgedragen aan de voltooiing van het proefschrift.

Methoden van onderzoek naar discours over de multi-etnische samenleving

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar een aanpak van onderzoek die geschikt is voor deze studie: een kwalitatieve vorm van inhoudsanalyse die het mogelijk maakt verschuivingen in referentiekaders van politieke stromingen over een middellange periode te reconstrueren. Dit zal gebeuren door enkele voor deze studie relevante - vooral Nederlandse - onderzoeken naar aanverwante onderwerpen de revue te laten passeren. Begonnen wordt met studies die uitgaan van de meer traditionele vorm van kwalitatieve inhoudsanalyse, gericht op het 'ontdekken' van de rationaliteit achter teksten. Vervolgens worden wijzen van onderzoek behandeld die zich tegen deze methode afzetten op grond van een andere veronderstelling over de relatie tussen discours en werkelijkheid. Het betreft het uitgangspunt dat de werkelijkheid geconstrueerd wordt door sociaal handelen, waaronder allerlei vormen van discours. Discours is hierbij een verzamelnaam voor diverse vormen van spreken en schrijven over 'de werkelijkheid', dus van onder meer betekenisverlening, beschrijving, verklaring en rechtvaardiging. Als laatste zullen in dit hoofdstuk enkele historische en politicologische studies naar verschuivingen in politiek discours aan bod komen, waarbij uitgangspunten van de twee voorgaande methoden worden gecombineerd. Op basis van deze bespreking zal in de laatste paragraaf de gekozen aanpak van deze studie worden uitgewerkt en gemotiveerd.

1.1 Kwalitatieve inhoudsanalyse

Sociaal-wetenschappelijke en beleidswetenschappelijke onderzoeken naar politieke teksten, veelal beleidsnota's, zijn dikwijls gericht op een rationele reconstructie van argumenten en veronderstellingen achter de teksten. Een van de eerste studies naar het minderhedenbeleid zoals dit rond 1980 werd geformuleerd is die van Han Entzinger (1984).¹ Het betreft een onderzoek naar de algemene uitgangs-

¹ Een eerdere studie naar overheidsbeleid inzake immigranten is die van Van Amersfoort (1974).

punten en doelstellingen van het gevoerde beleid inzake immigratie en minderheden tot 1984. De auteur beschrijft de ontwikkeling van het beleid aan de hand van drie keuzemomenten of dilemma's waarvoor West-Europese regeringen zich geplaatst zouden zien door de confrontatie tussen het verschijnsel van immigratie enerzijds en de waarden en instituties van de verzorgingsstaat anderzijds.² De beleidsontwikkelingen worden inzichtelijk gemaakt door de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen te reconstrueren en deze vervolgens te plaatsen in de maatschappelijke en beleidscontext waarin het beleid vorm heeft gekregen. Uiteindelijk wordt het beleid beoordeeld door inconsistenties en vaagheden naar voren te halen en door het geformuleerde en gevoerde beleid te toetsen aan 'feitelijke' maatschappelijke ontwikkelingen.

Vergelijkbare studies zijn die van Lucassen en Köbben (1992) naar het beleid betreffende Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, van Dors e.a. (1991) naar het lokale beleid inzake etnische segregatie in het onderwijs en die van Saharso (1995) naar het vrouwen- en minderhedenbeleid. In al deze gevallen betreft het onderzoek naar beleidsdocumenten - of analyse van interviews met betrokkenen bij het beleid - op grond van vragen zoals: wat zijn de doelen, de probleemdefinities en de gekozen oplossingen en hoe worden deze laatste geïmplementeerd? Vervolgens wordt het geheel van veronderstellingen beoordeeld op onder meer consistentie, aanvaardbaarheid en empirische houdbaarheid.

In de hierboven genoemde studies wordt de methode van tekstanalyse niet of nauwelijks geëxpliciteerd. Deze aanpak van het achterhalen van veronderstellingen - de 'rationaliteit' - achter het beleid aan de hand van een analyse van de inhoud van teksten is in de beleidswetenschappen verder uitgewerkt en in zekere mate geformaliseerd. Ze staat in Nederland bekend als de beleidstheorie-benadering. Een beleidstheorie is een reconstructie van de veronderstellingen achter het beleid als een samenhangend geheel (Hoogerwerf 1987; De Graaf & Hoppe 1989). Beleid wordt daarbij omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf 1987: 24). Een beleidstheorie is dus een 'handelingstheorie', omdat verondersteld wordt dat in een beleidstheorie tot uiting komt hoe en met welke intenties een handelend persoon van plan is te handelen op een bepaald beleidsterrein (Pröpfer & Reneman, 1993). Het kenmerkende van deze benadering is, dat de uiteindelijk gereconstrueerde beleidstheorie wordt beoordeeld, bijvoorbeeld in termen van de aanvaardbaarheid en empirische houdbaarheid van de ideeën of de geldigheid van de opgebouwde argumentatie (Hoogerwerf 1987).

² Deze drie keuzemomenten komen in het begin van hoofdstuk 2 aan bod.

De beleidstheorie-benadering als een methode van gedetailleerde reconstructie van de samenhang van alle veronderstellingen uit de onderzochte teksten is te arbeidsintensief voor een onderzoek naar ontwikkelingen in politiek discours over middellange termijn. Wel is het mogelijk om op grond van vergelijkbare methodologische uitgangspunten op een meer globale wijze de veronderstellingen te reconstrueren die aan beleid of politieke discussies ten grondslag liggen. Dit gebeurt in de eerder genoemde sociaal-wetenschappelijke studies, zoals die van Entzinger (zie bijvoorbeeld ook Hoogerwerf 1993, 1995).

1.2 Discours-analytische studies

De in de vorige paragraaf behandelde vorm van tekstanalyse wordt sinds de jaren tachtig in de sociale en politieke wetenschappen bekritiseerd vanuit een post-positivistische of post-modernistische wetenschapsopvatting (zie bijv. Van der Heijden 1990; Fischer & Forester 1993). Deze kwalitatieve methode van inhoudsanalyse gaat volgens de criticasters uit van een positivistisch wetenschapsideaal, een opvatting die een duidelijk onderscheid veronderstelt tussen de zintuiglijk waarneembare werkelijkheid en onze beschrijving hiervan in abstracte termen (Schuyt 1986). Vanuit een dergelijk wetenschapsideaal wordt een objectieve bestudering van de werkelijkheid mogelijk geacht, mede omdat wordt uitgegaan van een scheiding tussen normen en feiten. In deze gangbare benadering wordt beleid gezien als een technische aangelegenheid, het op rationele wijze analyseren en oplossen van problemen die zich bij de beleidsmaker aandelen. Beleidstheorieën worden opgevat als een geheel van toetsbare hypothesen die aan beleidsvoorstellen ten grondslag liggen. De kritiek vanuit een post-positivistische wetenschapsopvatting is dat dergelijke kaders niet aan de werkelijkheid getoetst kunnen worden, maar juist bepalen hoe wij de werkelijkheid zien en waarderen. "De strijd om beleid gaat niet langer om feiten en prioriteiten, zij gaat om beelden en hun betekenis" ('t Hart & Kleiboer 1995). Beleidscontroverses kunnen zo opgevat worden als conflicten die het gevolg zijn van het feit dat de betrokken partijen hun standpunten baseren op uiteenlopende kaders of betekenissystemen. Beleidsvorming wordt dan geanalyseerd als een systeem van wedijverende discours-coalities die strijden voor de acceptatie van hun perspectief op de beleidskwestie (vgl. Hoppe 1993).

Een dergelijke discours-analytische aanpak is niet gericht op het ontdekken van de waarheid maar op het blootleggen hoe waarheden sociaal geconstrueerd worden. Zo gaat er in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek veel aandacht uit naar het blootleggen van de intersubjectieve constructie van zogenaamde "objectieve en natuurlijke collectiviteiten" en "identiteitsgroepen", zoals etnische minderheden, nationale staten en mannen en vrouwen (Saharso & Schuster 1995; vgl. Lutz 1992).

De sociale constructie van identiteiten wordt veelal onderzocht als uitdrukking van de sociale, economische en politieke verhoudingen. In die zin zijn deze studies tevens geïnspireerd door een neo- of postmarxistische opvatting over ideologie en hegemonie. Dit komt tot uiting in het blootleggen van de effecten van het dominante discours wat betreft de instandhouding van bestaande ongelijke maatschappelijke en politieke verhoudingen (zie Fairclough 1992).

Een studie binnen dit stramien die in Nederland veel aandacht heeft gekregen, is *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'* (1991) van Jan Rath. Hij reconstrueert de dominante ideologische voorstellingen die in Nederland bestaan over 'etnische minderheden', en noemt dit het "minderhedenparadigma". Deze dominante denkwijze zou etnische minderheden als een specifieke sociale collectiviteit construeren door bepaalde kenmerken, namelijk hun vermeende non-conformiteit, als sociaal significant te selecteren en hier een bepaalde waarde aan te hechten. Dit "minderhedenparadigma" is geen op zichzelf staande ideologie, maar is verweven met verwante ideologieën welke betekenis toekennen aan fenotypische kenmerken ('ras'), nationale kenmerken, sekseverschillen en religie. Wat hij hiermee wil laten zien, is "dat het ontstaan van minderheidsgroepen en een minderhedenvraagstuk in Nederland niet logisch volgt op immigratie, en ook niet automatisch voortvloeit uit culturele kenmerken van immigranten", maar dat dit beter te verklaren is vanuit "de manier waarop de Nederlandse gemeenschap zichzelf vormt" (Rath 1993: 29). Het uiteindelijke doel is "de eenheid van de natie te behouden", via uitoefening van sociale druk op een bevolkingsgroep die als "non-conformistisch" wordt aangemerkt "om zich aan de heersende levenswijze te conformeren" (idem). Rath's analyse van het minderhedenparadigma is dus tegelijk een ontmaskering hiervan, omdat deze denkwijze ten onrechte het bestaan van etnische minderheden als een gegeven veronderstelt en gepreoccupeerd is met een culturele verklaring van de achterstand van immigranten.

Een vergelijkbare studie is *Het Belgische migrantendebat* (1992) van Jan Blommaert en Jef Verschueren. Zij reconstrueren het gemeenschappelijke, impliciete referentiekader dat ten grondslag ligt aan het Belgische minderhedendebat, door de analyse van berichtgeving in kranten, sociaal-wetenschappelijke teksten en beleidsdocumenten. Zij ontdekken een impliciet ideeëncomplex dat de doorsnee promigrantenretoriek zou delen met de anti-migrantenretoriek. Deze gemeenschappelijke ideologie wordt aangeduid met de term 'homogeneïsme'. Het betreft een ideologie die de ideale en wenselijk geachte samenleving voorstelt als homogeen, zodat de aanwezigheid van relatief grote groepen allochtonen en de daarmee samenhangende diversiteit automatisch wordt geabnormaliseerd en geproblematiseerd.

Studies zoals die van Rath en van Blommaert en Verschueren leveren interessante inzichten op over het dominante discours. Zo laten Blommaert en Verschu-

eren zien welke retorische voordelen het ongedefinieerd laten van kernbegrippen zoals "integratie" oplevert, dat racisme onder de autochtone bevolking in het dominante discours op allerlei manieren wordt "wegverklaard" of gebagatelliseerd, dat het begrip "cultuur" via het begrip "eigenheid" tot natuur en onveranderlijkheid wordt getransformeerd, en dat er een neiging bestaat begrippen als "democratie" en "mensenrechten" als een exclusief Europees erfgoed op te vatten.

Op de zojuist behandelde studies is veel kritiek gekomen, wat zeker in de hand is gewerkt door de polemische toon van deze werken. Strijbosch (1992: 42) stelt dat Raths studie feitelijk erop neerkomt dat hij de overheid en minderhedenonderzoekers in Nederland vanwege hun vermeende visie op etnische minderheden beschuldigt van kwade trouw, of eigenlijk gewoon van domheid. Raths conclusies over het gevonden Nederlandse minderhedenparadigma worden door sommigen als onbewezen generalisaties van de hand gewezen (Strijbosch 1992; Roelandt 1994: 123). Ook Blommaert en Verschueren worden bekritiseerd omdat ze door hun generaliserende aanpak geen oog hebben voor de nuances en de diversiteit aan stellingnamen in het publieke discours. Met andere woorden, hun begrippenkader zou weinig analytisch zijn. Op grond van hun zeer homogene begrip van "homogeneïsme" wordt elke tekst waarin diversiteit in meerdere of mindere mate wordt geproblematiseerd als homogeenistisch en dus als intolerant ontmaskerd (Phalet 1994). In deze zin is de kritiek op het anti-racismediscours ook op hen van toepassing, namelijk dat de morele verontwaardiging en het zoeken naar morele zekerheden het zicht op de complexiteit en veelzijdigheid van het verschijnsel waar ze tegen zijn verduisteren (Cohen 1992; Verkuyten e.a. 1993b).

Het zal duidelijk zijn dat de hier behandelde onderzoeksmethoden niet geschikt zijn voor een studie naar de diversiteit binnen het politieke discours over de multi-etnische samenleving. Studies zoals die van Blommaert & Verschueren gaan uit van één dominante normativiteit, die via het dominante discours wordt doorgegeven. In werkelijkheid lijkt eerder sprake van brokstukken van verschillende ideologieën. Een ander kritiekpunt is, dat in de zojuist behandelde studies op basis van het hegemonie-begrip personen slechts als medium voor de dominante ideologie worden opgevat. Een kritiek op deze benadering is dat de handelende persoon wordt ontkend. Juist via interpretaties van de sociale werkelijkheid door het individu - waarbij ideologische fragmenten die gangbaar zijn in een bepaalde samenleving worden geïnterpreteerd en toegepast - zou een grote mate van diversiteit aan opvattingen mogelijk zijn (Billig 1987; Billig e.a. 1988).

1.3 De benadering van vocabulaires

De zojuist behandelde tekstanalytische onderzoeken hebben een duidelijk kritische doelstelling: de 'ontmaskering' van het dominante discours. De dominante ideologie zou de bestaande machtsverhoudingen legitimeren en mede in stand houden. Zoals Lieve de Recht & Co (1992)³ aangeven, meent de 'kritische socioloog' - net als de psychoanalyticus - illusies te kunnen doorprikken. Daartoe werken ze met de hypothese van het onbewuste, volgens welke er een discrepantie zou bestaan tussen enerzijds de bewuste opvatting van mensen over zichzelf en de samenleving en anderzijds de werkelijke motieven die daarachter schuil gaan. De 'sleutel' die de kritische socioloog toegang verschaft tot het sociaal onbewuste is de vuistregel: interpreteer elke handeling als een product van eigen- of groepsbelang. Hierdoor wordt iedere rechtvaardiging opgevat als vermomd eigenbelang en verdwijnt de mogelijkheid onderscheid te maken tussen handelen dat op goede gronden te rechtvaardigen valt en handelen waarvoor dit niet mogelijk is.⁴ Daar komt bij dat kritische sociologen bepaalde zaken onrechtvaardig noemen, maar nalaten hun eigen voorstellingen van 'rechtvaardigheid' te expliciteren en te beargumenteren. Deze 'kritische' instelling is ten slotte strijdig met de veelal eveneens door hen onderschreven relativistische, post-modernistische opvattingen over de culturele geconstrueerdheid van de werkelijkheid.

Een mogelijk alternatieve aanpak met behoud van sociaal-constructivistische veronderstellingen is het verwerpen van de pretentie van de kritische sociologie dat sociologen de waarheid over de samenleving in pacht hebben. Dit is het standpunt van bijvoorbeeld Boltanski en Thévenot (1991). Deze sluiten zich als het ware aan bij de antropologische traditie, volgens welke wetenschappers beter dan de betrokkenen in staat zijn tot afstandelijke beschouwing op de sociale werkelijkheid (Lieve de Recht & Co 1992). Door een dergelijke afstandelijke beschouwing kunnen wetenschappers uiteenlopende perspectieven van de betrokkenen met elkaar confronteren, zonder direct te (ver-)oordelen en partij te kiezen. Zoals Lieve de Recht & Co (1992) aangeven zijn er ook risico's verbonden aan de keuze voor sociale wetenschappen *voorbij de kritiek*, met name het gevaar dat wordt teruggevallen in het positivisme waartegen de kritische sociologie zich keerde. Boltanski en Thévenot (1991) zouden dit vermijden door aan te sluiten bij de cultureel-antropologische

³ Lieve de Recht & Co betreft een *ad hoc* schrijverscollectief, bestaande uit: Jan Willem Duyvendak, Ido de Haan, Henk Manschot, Annemarie Mol en Baukje Prins.

⁴ Zo wijzen Blommaert en Verschuere elke kritiek vanuit de onderzochte groep op de conclusies waartoe zij als onderzoekers zijn gekomen van de hand, en interpreteren ze deze kritiek veelal juist als nieuw bewijs van de vermeende achterliggende homogeneïstische ideologie (zie Blommaert & Verschuere 1994). Op basis van de hypothese van het onbewuste weten de onderzoekers immers beter dan de onderzochten zelf wat deze laatsten 'werkelijk' bedoelen met hun uitspraken.

traditie, wat inhoudt dat niet de waarheid *over* maar de waarheid *van* de onderzoeksobjecten wordt opgetekend. Zij vragen zich af in welke termen 'gewone mensen' over de wereld spreken en hun handelen rechtvaardigen. De middels empirisch onderzoek op het spoor gekomen typen van rechtvaardiging worden vervolgens door Boltanski en Thévenot in meer zuivere en coherente vorm gekarakteriseerd op basis van teksten van grote denkers (zoals Thomas van Aquino, Adam Smith en J.J. Rousseau), waarin deze typen van rechtvaardiging voor het eerst systematisch zouden zijn gepresenteerd. Deze onderscheiden typen van rechtvaardiging, door hen *cités* genoemd, kunnen vervolgens dienen als schema's voor het classificeren van standpunten in bijvoorbeeld discussies.

Een verwante aanpak, toegepast bij de analyse van het discours van Nederlandse politieke partijen, is de vocabulaire-benadering zoals deze gehanteerd wordt in de studies van Ido de Haan (1993) en Jet Bussemaker (1993).⁵ In deze studies worden 'vocabulaires' opgevat als gedeelde begrippenkaders. Het betreft verzamelingen van samenhangende begrippen en redeneringen waarmee mensen de wereld om zich heen begrijpelijk maken, kortom betekenissystemen of referentiekaders (zie Schuyt 1986). In de lijn van de benadering van Boltanski & Thévenot trachten zij te achterhalen in welke normatieve termen deelnemers aan publieke debatten denken. Hiertoe construeren ze van tevoren - op basis van een ideeën-historische voorstudie - enkele vocabulaires. Ido de Haan onderscheidt zo in de westerse politieke geschiedenis twee hoofdvocabulaires inzake de relatie tussen staat en burgers - die van zelfbestuur en van staatsbeheer - en gaat vervolgens na hoe de ontwikkelingen in het Nederlandse politieke discours van deze eeuw te begrijpen zijn vanuit hedendaagse interpretaties van deze vocabulaires en de spanningsverhoudingen ertussen. De geconstrueerde vocabulaires zijn abstracter dan de partijpolitieke ideologieën en lopen daardoor dwars door partijen heen; juist hierdoor leveren ze verrassende inzichten op.

In welke zin verschilt een benadering in termen van vocabulaires van de in de eerste paragraaf behandelde positivistische benadering? In tegenstelling tot deze laatste benadering gaat die van vocabulaires uit van discoursanalytische inzichten zoals de aanname dat middels taal 'de werkelijkheid' in zekere zin wordt geconstrueerd. Dit houdt in dat de ontwikkeling van waarden, motieven en strategieën niet los gezien kan worden van de wijze waarop mensen hun omgeving interpreteren. Daarom "kan de betekenis van politieke uitingen ook niet herleid worden

⁵ Een vergelijkbare benaderingswijze is die van "interpretatieve repertoires" (Wetherell & Potter 1992; Verkuyten, De Jong & Masson 1993a, 1993b; De Zwaard 1993). Deze aanpak is vooral geschikt voor analyse van alledaagse gesprekken en minder geëigend voor onderzoek naar het meer geformaliseerde politieke discours.

tot de intenties die de auteur zou hebben, vanwege het feit dat zij betrokken is in een bepaalde machtsconstellatie" (De Haan 1993: 75). Om erachter te komen wat de auteur bedoelt moet men de uitspraken bezien in het licht van de conceptuele middelen die hem of haar ter beschikking staan, met andere woorden door het reconstrueren van het gehanteerde vocabulaire(s). Dit uitgangspunt houdt ook in dat de observaties van een wetenschapper onvermijdelijk worden beïnvloed door zijn of haar opvattingen over de kwestie. Daar is weinig aan te doen, maar wel kan de onderzoeker open kaart spelen en de eigen opvattingen en oordelen over het betreffende onderwerp expliciteren.

Onderzoek dat uitgaat van sociaal-constructivistische veronderstellingen - volgens welke feiten altijd geïnterpreteerd feiten zijn - loopt het risico te vervallen in conceptueel relativisme. Dit is de overtuiging dat de waarheid en geldigheid van uitspraken van een bepaalde persoon geheel afhankelijk zijn van het referentie- of begrippenkader dat die persoon hanteert. Een dergelijke vorm van relativisme is een weinig aantrekkelijk uitgangspunt voor wetenschapsbeoefening (zie De Haan 1993; Parker & Burman 1993; Verkuyten e.a. 1993b; Jacobs 1996). Het voert te ver om hierop nader in te gaan. Zoals Lieve de Recht & Co in hun bespreking van het werk van Boltanski en Thévenot aangeven, is het mogelijk een oplossing voor dit probleem te zoeken bij het menselijk vermogen tot afstandelijke beschouwing. De wetenschapper kan "de uiteenlopende perspectieven van de betrokkenen in één (imaginaire) ruimte met elkaar confronteren [en zo als *bemiddelaar*] een nuttige bijdrage leveren aan deliberaties over maatschappelijke controverses" (Lieve de Recht & Co 1992: 17; zie ook Jacobs 1996: 548).

1.4 De aanpak voor deze studie

De zojuist beschreven vocabulaire-aanpak past goed bij het onderwerp en de probleemstelling van deze studie. Deze aanpak gaat uit van sociaal-constructivistische veronderstellingen over taal en werkelijkheid. Ze gaat evenwel niet uit van de zogeheten 'kritische' sociologische uitgangspunten, die ertoe leiden dat het normatieve aspect van discours wordt gereduceerd tot de belangen van de betrokkenen. De vocabulaire-aanpak is gevoeliger voor zowel de normatieve aspecten van referentiekaders als de verscheidenheid binnen het discours.

In dit onderzoek zal niet, zoals in de studies van De Haan en Bussemaker, uitgegaan worden van enkele van tevoren beschreven vocabulaires. Daarentegen zal dit onderzoek sterker gericht zijn op het reconstrueren van de referentiekaders vanuit de teksten zelf. Wel zal de analyse vertrekken vanuit de veronderstelling dat in het politieke discours over de multi-etnische samenleving een centrale rol is weggelegd voor drie waarden of noties, inclusief hun tegenhangers, namelijk:

sociaal-economische gelijkheid (of ongelijkheid), sociaal-culturele verscheidenheid (of homogeniteit) en politiek-juridische eenheid (of fragmentatie). Verwacht wordt dat perspectieven op de multi-etnische samenleving juist zullen verschillen in de interpretatie, toepassing en combinatie van deze noties. Het verschil met de vocabulaire-benadering van De Haan en Bussemaker is dus niet meer dan gradueel.

In dit onderzoek wordt een inductieve onderzoeksmethode gehanteerd die gericht is op het reconstrueren van de referentiekaders ofwel perspectieven van politieke partijen inzake het integratiebeleid. In politieke referentiekaders of vocabulaires zijn feit en waarde met elkaar verweven; deze kaders bevatten tevens een visie op de wijze waarop in de gegeven omstandigheden waardevol geachte doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt (De Haan 1993). Kortom, een politiek referentiekader is een zekere eenheid van beschrijving, oordeel en strategie (idem). Binnen visies op de integratie van allochtone minderheden in de samenleving kan zo een analytisch onderscheid worden gemaakt tussen: (a) de doelstellingen of richtinggevende normen, waarden en idealen voor de gewenste multi-etnische samenleving, (b) de problematisering van de feitelijke situatie voor zover betrokken op integratieprocessen, en (c) de strategieën om - uitgaande van de feitelijke, als problematisch ervaren situatie - de doelstellingen dichterbij te brengen. De drie centrale begrippen van deze studie - verscheidenheid, gelijkheid en eenheid - kunnen worden gehanteerd met betrekking tot zowel doelstellingen, probleemdefinities als strategieën. In schema 1.1 worden enkele voorbeelden gegeven van dergelijke combinaties van aspecten van politieke referentiekaders met de centrale begrippen van deze studie.

Schema 1.1 Enkele voorbeelden van doelstellingen, probleemdefinities en beleidsstrategieën inzake verscheidenheid, gelijkheid en eenheid.

	verscheidenheid	gelijkheid	eenheid
doelstelling	behoud etnische identiteit	gelijkheid van kansen	uniform burgerschap binnen een natie-staat
probleem	juridische en economische obstakels voor pluriformiteit	discriminatie op de arbeidsmarkt	blijvende vestiging van niet-Nederlanders
'oplossing'	erkenning en facilitering minderheidsculturen	discriminatiebestrijding; positieve actie	bevordering naturalisatie; gelijkberechtiging ingezetenen

Het voor deze studie gekozen onderzoeksmateriaal bestaat uit partijprogramma's, nota's en andere uitgebreide verhandelingen van politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus over het onderwerp van onderzoek, evenals relevante publica-

ties van vooraanstaande partijleden. Het doel is immers inzicht te verwerven in de meer constante (partij-)ideologische opvattingen op dit terrein. Tevens zijn discussies in de Tweede Kamer over het integratiebeleid geanalyseerd. Als aanvulling op het politieke discours zijn ook enkele commentaren van landelijke minderhedenorganisaties op overheidsdocumenten aangaande het integratiebeleid bij het onderzoek betrokken.

De studie richt zich op een breed spectrum van politieke partijen. De selectie is gemaakt door te kiezen voor alle partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd waren op het moment dat het onderzoek van start ging. Tussen de verkiezingen van 1989 en 1994 waren dat de VVD, D66, PvdA, GroenLinks, CDA, de kleine confessionele partijen (SGP, RPF, GPV) en de Centrumdemocraten (CD). Ook de voorgangers van GroenLinks, namelijk de CPN, PSP, PPR en EVP, en van de CD, te weten de Centrumpartij (CP), zijn bij het onderzoek betrokken. Teksten van deze partijen zijn verzameld en onderzocht voor zover ze verschenen zijn in de periode tussen 1977 en 1995. Het jaar 1977 is als startpunt gekozen, omdat dit het laatste verkiezingsjaar was voor het uitkomen van het WRR-rapport *Etnische minderheden* (1979). Dit rapport vormde het uitgangspunt voor de meningsvorming over de formulering van het minderhedenbeleid. In de voorafgaande fase van de erkenning van het probleem zouden volgens Penninx (1988: 22) de meningen over het beleid "nog niet langs partijpolitieke lijnen verdeeld zijn". Door de verkiezingsprogramma's van 1977 bij het onderzoek te betrekken kan nagegaan worden of dit inderdaad het geval was. Overigens zou een gedegen onderzoek naar de mentaliteitsverandering rond 1980 een uitgebreide bestudering van teksten en discussies van de gehele jaren zeventig vereisen, iets wat in dit onderzoek niet is gebeurd. Deze studie is veeleer gericht op de vermoede omslag in de politieke meningsvorming rond 1990.

Een enkel woord over de gehanteerde terminologie. Centrale termen in de onderzochte teksten, zoals 'emancipatie' en 'integratie' zijn wezenlijk betwiste begrippen, waarvan de invulling mede onderwerp is van discussie. Dat zou een reden kunnen zijn de voorkeur uit te laten gaan naar een neutraler begrip, zoals 'incorporatie'. In deze studie is evenwel gekozen voor het begrip 'integratie', omdat dit begrip het meest geschikt lijkt te zijn om de betreffende sociale processen aan te duiden. Het begrip 'integratie' kan namelijk zowel betrekking hebben op de incorporatie van allochtonen *in* de samenleving, als de integratie *van* de samenleving als zodanig, in de zin van het bevorderen van sociale samenhang. Daarom kan het begrip 'integratie' betrokken worden op alle drie de centrale begrippen van deze studie, verscheidenheid, gelijkheid en eenheid. Integratie in deze algemene betekenis omvat in principe ook de term emancipatie. Wel is het nodig om verschillende dimensies van integratie te onderscheiden; dat zal in het volgende hoofdstuk gebeuren. Bij de be-

schrijving en analyse van de documenten zullen af en toe, indien relevant, opmerkingen worden gemaakt over de gehanteerde terminologie in de onderzochte teksten.

De doelgroepen van het integratie- of minderhedenbeleid zullen in dit boek bij voorkeur worden aangeduid als allochtonen of allochtone minderheden. De term allochtonen benadrukt dat het individuen van allochtone herkomst betreft, terwijl de term allochtone minderheden het accent legt op het groepskarakter en/of de (dreigende) minderheidspositie van de betreffende groepen in zowel getalsmatig opzicht als in termen van het samenvallen van etnisch-culturele en sociaal-economische scheidslijnen in de samenleving. Ook de benaming van de doelgroepen is betwist in de onderzochte discussies en daarom zal, indien relevant, gewezen worden op de voorkeuren in de onderzochte teksten.

Verscheidenheid, gelijkheid en eenheid: een theoretische verkenning

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de centrale begrippen van deze studie - *verscheidenheid, gelijkheid en eenheid* - verkend aan de hand van sociaal-wetenschappelijke en politiek-filosofische literatuur. Na wordt gegaan welke idealen, principes, problemen en strategieën zoal hiermee verbonden worden. Dit hoofdstuk heeft als doel om, via een theoretische verkenning van het onderwerp, de vraagstelling van het onderzoek nader in te vullen en te komen tot aandachtspunten en vragen voor het onderzoek. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal de nader ingevulde vraagstelling worden geformuleerd. Tevens worden daar enkele schema's gepresenteerd die in zekere zin een recapitulatie vormen van de diversiteit aan stellingnamen uit dit hoofdstuk en die als zoekkader zullen dienen voor het empirisch onderzoek.

2.2 Verscheidenheid, gelijkheid en eenheid

Deze studie is een onderzoek naar politieke referentiekaders inzake de multi-etnische samenleving. Met het begrip 'multi-etnische samenleving' wordt verwezen naar de specifieke aspecten van het samenleven van allochtone en autochtone individuen en groepen binnen een staatsverband. Met andere woorden, het gaat in deze studie om vragen omtrent de integratie van immigranten en hun nakomelingen *in* de ontvangende samenleving en meer in het algemeen om de kwestie van integratie *van* de multi-etnische samenleving als zodanig. De drie begrippen van *verscheidenheid, gelijkheid en eenheid* worden in deze studie verbonden met drie aspecten van het (des-)integratieproces, namelijk de sociaal-culturele, sociaal-economische en politiek-juridische dimensies. Het gaat dan om de begrippenparen: sociaal-culturele *verscheidenheid* of *homogeniteit*, sociaal-economische *gelijkheid* of *ongelijkheid* en politiek-juridische *eenheid* of *fragmentatie*. De centrale vraag die in deze studie aan de onderzochte teksten wordt gesteld, kan worden geformuleerd als: welke keuzen worden door de verschillende onderzochte partijen c.q. organisaties gemaakt ten

aanzien van deze drie dimensies van integratie, zowel bij de problematisering van de situatie, bij het aangeven van remedies als bij de rechtvaardiging van de keuzes in termen van normatieve uitgangspunten of doeleinden?

Ruim tien jaar geleden werden de opties of dilemma's voor de overheden in West-Europese immigratielanden door Entzinger (1984: 62) als volgt omschreven:

"(1) Beschouwt een land zichzelf *wel of niet als immigratieland*, in de zin dat de overheid ervan uitgaat dat de immigranten zich daar permanent dan wel tijdelijk hebben gevestigd?

(2) Indien de overheid uitgaat van blijvende vestiging van de immigranten, ontwikkelt zij dan *wel of niet een migrantenbeleid* met het oog op de verbetering van hun sociale positie?

(3) Indien er sprake is van zo'n beleid overheersen daarin dan *assimilatio-nistische* dan wel *pluralistische* tendensen?"

Deze drie dilemma's of vraagstukken kunnen verbonden worden met de zojuist onderscheiden dimensies van de problematiek van integratie, respectievelijk de politiek-juridische, sociaal-economische en sociaal-culturele aspecten. In de Nederlandse beleidscontext worden deze laatste twee gewoonlijk verbonden met doelstellingen betreffende de bestrijding van maatschappelijke achterstanden en het scheppen van voorwaarden voor beleving van de eigen identiteit.

De politiek-juridische dimensie kan worden verbonden met doelstellingen aan-gaande bestrijding van discriminatie en stigmatisering, versteviging van de rechtspositie en bevordering van (politieke) participatie. De politiek-juridische dimensie heeft evenwel ook van doen met de voorafgaande vraag of en, zo ja, in welke betekenis immigranten opgevat worden als lid van de Nederlandse gemeenschap. Indien de regering kiest voor het beleidsuitgangspunt van blijvende aanwezigheid van immi-granten dan houdt dit in dat zij hen in principe als gelijken dient te behandelen, met andere woorden, hen dient te bejegenen met dezelfde zorg en respect als ieder ander lid van de Nederlandse gemeenschap. In de praktijk is in Nederland - evenals in andere natie-staten - sprake van gradaties in rechtsposities op grond van met name verschillen in staatsburgerschap en verblijfsstatus. Kortom, de Nederlandse politieke gemeenschap omvat grenzen. De buitengrenzen hebben betrekking op het toelatings-beleid. Hieraan zal in deze studie niet of nauwelijks aandacht worden besteed. De binnengrenzen betreffen de grenzen tussen verschillende rechtspositionele catego-rieën, grenzen die op bepaalde voorwaarden overschreden kunnen worden (zie Entzinger 1994a). Ze betreffen juridische grenzen aangaande de formele burger-schapsstatus of rechtspositie, maar ook ideologische grenzen. Deze laatste komen tot uiting in de - veelal zeer vage - eisen die zoal aan allochtonen gesteld worden als

voorwaarden voor de verwerving van volwaardig lidmaatschap van de samenleving, eisen die steunen op een bepaalde ideologische voorstelling door de dominante groepen van de Nederlandse gemeenschap. Dergelijke zaken staan in verband met de eerder genoemde doelstelling van het Nederlandse minderhedenbeleid, het versterken van de rechtspositie van minderheden, het bestrijden van racisme en discriminatie en het bevorderen van participatie en wederzijdse acceptatie.

De indeling in drie dimensies van sociale integratie is gebaseerd op de klassieke sociologische indeling in culturele, economische en politieke sectoren van samenlevingen. Ze kan verbonden worden met drie centrale sociologische vraagstukken: de verhoudingen tussen verschillende identiteitsgroepen, maatschappelijke verdeling en sociale orde (Thurlings 1977). In normatieve termen kan de driedeling geassocieerd worden met de leuze van de Franse revolutie: vrijheid, gelijkheid en broederschap, waarbij 'broederschap' in moderne termen als solidariteit kan worden opgevat (zie ook Zijderveld 1990; Bauböck 1995). De sociologische driedeling is - in variërende invullingen - al eerder toegepast op de problematiek van de integratie van immigranten (bijv. Hoffmann-Nowotny 1986; Musschenga 1986; Engbersen & Gabriëls 1995). Tot voor kort was evenwel de aandacht in het Nederlands onderzoek naar de multi-etnische samenleving vooral gericht op twee van de drie dimensies, die van sociaal-economische positieverbetering en beleving van de eigen identiteit (zie bijv. Entzinger 1984; Penninx 1988). Sinds de jaren negentig wordt vaker aandacht gegeven aan alle drie de dimensies in hun onderlinge samenspel: verscheidenheid, gelijkheid en eenheid (Choenni 1992; Roosblad 1992; Yinger 1994; Fermin 1995; Reinsch e.a. 1995; TWCM 1995). De doelstelling om uit veelheid eenheid te smeden betreft niettemin een bekend streven in traditionele immigratielanden. Zo bevat het wapen van de Verenigde Staten de spreuk: 'E Pluribus Unum': uit velen één (zie Engbersen & Gabriëls 1995: 7). Het is een doelstelling die kenmerkend is voor natie-staten in het algemeen, namelijk het streven een zekere mate van structurele en culturele eenheid en saamhorigheid te bevorderen via onder andere een uniforme taal, een algemeen onderwijssysteem en een uniform rechtsstelsel.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat het begrip integratie betrekking heeft op algemene maatschappelijke en sociologische vraagstukken, zoals die van sociale samenhang, politieke loyaliteit, afstemming van gedragingen van de ingezetenen op elkaar, sociaal-culturele differentiëring en emancipatie van burgers. Voorbeelden van algemene desintegratieprocessen zijn onderklassevorming, structurele conflicten tussen diverse groeperingen en politieke fragmentatie (vgl. Engbersen & Gabriëls 1995). Zeker in de media bestaat de neiging om het vraagstuk van sociale integratie te etniseren, door het alleen te betrekken op de vraag of en hoe men allochtonen in de Nederlandse samenleving moet integreren. Juist vanwege deze tendentie kiezen

Engbersen en Gabriëls ervoor om het vraagstuk van sociale integratie in meer algemene sociologische termen te behandelen. In deze studie naar het discours van politieke partijen c.q. minderhedenorganisaties over de multi-etnische samenleving ligt haast onvermijdelijk het accent op het 'geëtniseerde' vraagstuk, maar er zal tevens aandacht zijn voor de conclusies die hieruit worden getrokken wat betreft het algemene vraagstuk van sociale integratie. Zeker bij de integratie van een omvangrijke immigrantenpopulatie in de samenleving in korte tijd of bij een voortdurende immigratie, lijkt het onvermijdelijk dat de samenleving en haar structuur en cultuur zich in zekere zin aanpassen aan de nieuwe 'multi-etnische' omstandigheden (zie Bauböck 1995). Deels verloopt dit proces ongemerkt, maar het kan gepaard gaan met spanningen, conflicten en problemen, die op de politieke agenda kunnen komen te staan indien men - onder andere politieke partijen - meent dat de staat via beleid en wetgeving hiervoor een 'oplossing' kan en moet bieden.

In dit hoofdstuk zullen de dimensies van integratie van de multi-etnische samenleving worden verkend. Centrale begrippen, relevante controversen en verscheidene perspectieven zullen de revue passeren. Het onderwerp van deze studie is niet de multi-etnische samenleving als realiteit, maar het publieke discours hierover. Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet kunnen referentiekaders of perspectieven worden opgevat als een samenstel van opvattingen over doelstellingen, probleemdefinities en beleidsstrategieën. Deze driedeling zal in dit hoofdstuk worden aangehouden bij de verkenning van de drie dimensies van integratie. Vanwege hun nauwe verwevenheid zullen deze drie aspecten van referentiekaders evenwel niet steeds gescheiden worden behandeld. Onder doelstellingen en normatieve overwegingen betreffende de wenselijke multi-etnische samenleving zullen vooral politiek-normatieve perspectieven en begrippen worden behandeld, terwijl onder probleemdefinities en beleidsstrategieën met name sociaal-wetenschappelijke onderscheidingen en perspectieven aan de orde zullen komen.

De drie dimensies van het integratieproces hangen nauw met elkaar samen. Juist de opvattingen over de verbanden en spanningen tussen de dimensies zullen een aandachtspunt vormen in deze studie. In zekere zin wordt de sociaal-culturele dimensie hierbij als uitgangspunt genomen. Een specifiek minderhedenbeleid werd in de Nederlandse context immers in belangrijke mate nodig geacht vanwege het vermeende 'anders-zijn' van allochtonen. Daarom zal met de sociaal-culturele dimensie worden begonnen en zal bij de behandeling van de twee andere dimensies vooral aandacht zijn voor de verbanden met de dimensie van verscheidenheid.

2.3 Sociaal-culturele integratie

De sociaal-culturele dimensie van integratie heeft betrekking op het samenleven van individuen en groepen die in etnisch, cultureel en levensbeschouwelijk opzicht verschillen. Ze houdt verband met de ruimte en erkenning die individuen en groepen - in dit geval: allochtonen - krijgen van medeburgers, organisaties, instellingen en de staat voor de ontplooiing van hun eigen levenswijze en de beleving van hun religie en hun collectieve en individuele identiteiten. In deze zin komt het overeen met wat Engbersen en Gabriëls (1995) de *expressieve* dimensie van integratie noemen. Zij verstaan hieronder de erkenning van individuen en groepen in hun specifieke waarde. De sociaal-culturele dimensie van integratie heeft echter ook betrekking op de algemene kwestie of en, zo ja, wat voor een gemeenschappelijkheid van waarden, normen en gedragsregels vereist wordt geacht voor het vreedzaam samenleven van individuen en groepen met verschillende identiteiten, religies en culturen binnen een samenlevingsverband. Het gaat daarbij om minimale voorwaarden voor een samenleving. Samenleven is, zoals De Ruijter (1992: 267) aangeeft, "in de grond van de zaak het verrichten van op elkaar betrokken handelingen tussen minimaal twee interacterende partijen". Daarbij moet geanticipeerd kunnen worden op het gedrag van de ander. Aan de ene kant is er het standpunt dat verenigbaarheid van waarden en normen voldoende is voor onderlinge communicatie en interactie van ingezetenen en aan de andere kant is er de zienswijze dat gedeelde, gemeenschappelijke normen en waarden vereist zijn voor een samenleving (De Ruijter 1992, 1993). De sociaal-culturele dimensie van integratie heeft betrekking op kwesties betreffende sociaal-culturele homogeniteit en verscheidenheid.

2.3.1 *Idealen en principes van vrijheid en tolerantie*

Het 'anders-zijn' van allochtone minderheden in sociaal-culturele zin heeft in Nederland altijd veel aandacht gekregen. Volgens Penninx, Schoorl en Van Praag (1993: 214) zou er in Nederland over het algemeen een sterke overtuiging bestaan dat het behoud van minderheidsculturen waardevol is, zowel op zichzelf en als middel ter bevordering van de emancipatie van de desbetreffende groepen in de Nederlandse samenleving. Dit idee van een multiculturele samenleving zou in de "Nederlandse politieke retoriek" niet alleen in descriptieve zin gehanteerd worden, ter aanduiding van de bestaande realiteit, maar ook in normatieve zin, als doel of ideaal waarop het beleid gericht dient te zijn. Niet alleen in de politiek, maar ook in de politieke filosofie is er aandacht voor het onderwerp van de multiculturele samenleving. Het dispuut tussen sociaal-liberalen ('liberals') en gemeenschapsdenkers of communita-

risten ('communitarians') is en wordt onder meer uitgevochten over het thema van respect voor groepsidentiteiten en tolerantie van verscheidenheid.¹

Liberale opvattingen van vrijheid en tolerantie

Het liberalisme heeft zich historisch gezien in belangrijke mate ontwikkeld als politiek antwoord op de vraag hoe een vreedzame pluriforme - met name multi-religieuze - democratische samenleving mogelijk is. Het liberale antwoord komt neer op het neutraliseren van conflicten over levensbeschouwing, door dergelijke zaken als louter private aangelegenheden op te vatten, en door een 'smalle' politieke moraal voldoende te achten als basis voor politieke stabiliteit. Dit idee van de tolerante staat kreeg onder andere vorm in het beginsel van de scheiding van kerk en staat. Politieke tolerantie kan hierbij louter een instrumentele houding zijn, ter beheersing van conflicten tussen levensbeschouwelijke en culturele groepen binnen een staatsverband. Dan kan het een 'verhulde' vorm van politiek perfectionisme betreffen, gericht op het bevorderen van een bepaald uniform levensideaal in combinatie met het pragmatische uitgangspunt dat dwang niet de meest effectieve weg is om mensen tot het 'ware' geloof of de 'juiste' levenswijze te bekeren. Een liberalisme dat uitgaat van een dergelijke instrumentele houding tegenover tolerantie kan worden aangeduid als monistisch liberalisme. Hiervan is pluralistisch liberalisme te onderscheiden, waar tolerantie wel als waarde en doel op zich wordt gewaardeerd (Mendus 1988: 17). Tolerantie wordt in dit laatste geval veelal gerechtvaardigd in termen van het principe van respect voor de autonomie van individuen. In beide typen van liberalisme kan de notie van tolerantie opgevat worden als de keerzijde van het liberale vrijheidsbegrip, maar alleen in het tweede geval staan de individuele vrijheidsrechten onvoorwaardelijk voorop.

Vrijheid wordt in het liberalisme primair opgevat als *negatieve vrijheid*. Dit vrijheidsbegrip duidt een handelingsruimte aan waarbinnen individuen vrij zijn te

¹ Ik vat liberalisme hier in de brede zin op, conform de connotatie van de Amerikaanse term *liberalism*. Dit kan aangeduid worden als een vorm van 'politiek-liberalisme'. De toevoeging 'politiek' duidt aan dat het betrekking heeft op de moraal voor de publieke sfeer, te onderscheiden van de 'bredere' of 'alomvattende' versies van liberalisme, die ook uitspraken doen over de persoonlijke moraal voor het goede leven (zie Struijs 1995: 226). De term 'politiek-liberalisme' wordt in dit boek overigens niet specifiek verbonden met het type liberale theorie dat door Rawls wordt vertegenwoordigd (zie Rawls 1993). Alle Nederlandse politieke partijen kunnen als politiek-liberaal worden aangeduid, uitgezonderd de kleine christelijke en rechtsextremistische partijen. Wel kunnen liberale ideeën gecombineerd worden met elementen uit andere politieke theorieën, zoals communitarisme en republicanisme. Het is in de filosofie gebruikelijk een verder onderscheid te maken tussen enerzijds klassieke liberalen en anderzijds sociaal-liberalisme. De politieke en economische idealen van het klassieke liberalisme herleven in het hedendaagse neoliberalisme. De ideologie van de huidige VVD bevat duidelijke neoliberale elementen, met name in het streven van deze partij om de verzorgingsstaat om te vormen tot een waarborgstaat. De sociaal-democratische ideologieën van D66 en PvdA zijn in het algemeen als sociaal-liberaal aan te merken. De context zal vaak duidelijk maken welke vorm van liberalisme ik op het oog heb, en anders zal dit duidelijk worden gemaakt met behulp van voorvoegsels zoals 'politiek-', 'sociaal- of 'neo-'.

doen wat in hun vermogen ligt, zonder gestoord te worden door anderen of de staat; een normatieve ruimte die wordt aangeduid als het privédoel (Blokland 1995). Dit vrijheidsbegrip heeft uitdrukking gekregen in de burgerlijke vrijheden, zoals vrijheid van godsdienst, van meningsuiting, van vereniging en van vergadering. Het betreft in belangrijke mate een bescherming tegen ongewenste staatsinterventie of staatspaternalisme. Dit wordt uitgedrukt in het idee van politieke neutraliteit of neutraliteit van de overheid, waaronder kan worden verstaan "dat de overheid bepaalde visies op het goede leven niet mag trachten te bevoordelen boven andere en zich dient te onthouden van een oordeel over de inhoud van de verschillende visies op het goede leven, tenzij deze visies niet voldoen aan de basisprincipes van de samenleving" (Struijs 1995: 229).² Het gaat in het politiek-liberalisme veelal niet om neutraliteit wat betreft de *effecten* van het beleid, maar alleen om de eis dat de *rechtvaardiging* van het beleid in 'neutrale' termen dient te gebeuren (idem).

Dit idee van politieke neutraliteit wordt door politieke filosofen verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd. In libertaire perspectieven wordt politieke neutraliteit vaak als fundamenteel principe gezien, en wordt mede daarom alleen een minimale of waarborgstaat legitiem geacht. Daarentegen wordt dit principe binnen het sociaal-liberalisme als beperkt opgevat. In deze interpretatie dient de staat zich alleen afzijdig te houden van *conflicterende* opvattingen over wat goed en waardevol leven is, en niet ten opzichte van elementen van het goede leven waarover een zekere overeenstemming bestaat (Van den Burg 1991). In beide gevallen is een zekere maatschappelijke consensus over de fundamentele principes van rechtvaardigheid vereist, maar in het eerste geval betreft het een overeenstemming over een beperktere opvatting van rechtvaardigheid dan in het tweede geval. Een vraag die hierbij vanuit een liberaal perspectief gesteld kan worden is: heeft de toenemende diversiteit in de samenleving, mede als gevolg van de vestiging van allochtonen, geleid tot een versmalling van de consensus over de fundamentele principes voor de inrichting van de samenleving en, zo ja, dient de overheid zich daarom meer dan voordien te beperken tot haar kerntaken? Hoe het ook zij, het negatieve vrijheidsbegrip is in de context van de multi-etnische samenleving van groot belang, zeker ook voor minderheden: het biedt burgers een zekere bescherming tegen overheidspaternalisme en vereist tevens dat de overheid individuen beschermt tegen ongeoorloofde inbreuk op hun vrijheidsrechten door medeburgers.

² Een visie of ideaal van het goede leven betreft "een geheel van opvattingen over wat een goed en waardevol leven is" (Struijs 1995: 240; zie Musschenga 1992: 12). Ze kan onderscheiden worden van opvattingen over 'de goede samenleving', die betrekking hebben op het algemene belang en de publieke sfeer als de ruimte "waar zaken geregeld worden waarin mensen op elkaar zijn aangewezen" (Struijs 1995: 227).

Een meer actief overheidsbeleid gericht op het scheppen van voorwaarden voor individuele en groepsgewijze ontplooiing van de eigen identiteit is niet op grond van het negatieve vrijheidsbegrip te rechtvaardigen, maar wel op basis van een positief vrijheidsbegrip. Het begrip van *positieve vrijheid* - ook wel aangeduid als 'autonomie' - heeft betrekking op "het vermogen van mensen zelfstandig richting te geven aan hun leven, of meester te zijn over het eigen bestaan" (Blokland 1995: 19). Terwijl negatieve vrijheid bovenal betrekking heeft op vrijheid *van* iets (van dwang en interventie), is positieve vrijheid een vrijheid *tot* iets. Positieve vrijheid omvat zo de notie van "zelfverwerkelijking", omdat een zekere ontplooiing van de eigen potenties en competenties en de ontwikkeling van een oordeelsvermogen voorwaarden vormen om het leven onafhankelijk in de eigen hand te kunnen nemen. Bovendien kan een persoon alleen werkelijk autonome keuzes maken als hij ook in contact komt met de diverse keuzemogelijkheden. Pluriformiteit vormt zo een voorwaarde voor individuele vrijheid. Dit idee van positieve vrijheid is nauw verbonden met het humanistische ideaal van de "verlichte of autonome mens" als "een breed ontwikkelde persoonlijkheid, die zich niet laat leiden door vooroordeel, onwetendheid of gewoonte, maar bewust en weloverwogen zijn leven richting geeft" (idem: 5). Het gaat hier om een cultuurideaal dat geënt is op de Verlichtingsfilosofie en dat een rationalistische opvatting van de menselijke identiteit veronderstelt. Positieve vrijheid betekent dan: geregeerd worden door de rede (Maris 1995).

Politieke filosofen, maar ook politieke stromingen die hun ideologie op politiek-liberale ideeën baseren zoals liberale en sociaal-democratische partijen, lijken een dergelijk ideaal van positieve vrijheid te veronderstellen. De meningen verschillen evenwel over "*hoe* de samenleving moet worden ingericht om dit ideaal te kunnen verwezenlijken" (Blokland 1995: 20). Liberale politieke partijen en politieke filosofen die uitgaan van een meer atomistisch mensbeeld zijn er eerder van overtuigd dat het individu *zelfstandig* in staat is zijn talenten te ontplooien en zien daarbij de gemeenschap - met haar "knellende banden" van gewoonte en traditie - en de staat sneller als een potentiële bedreiging voor de individuele vrijheid. Sociaal-democratische politieke partijen en politieke filosofen die uitgaan van een meer 'sociaal' mensbeeld veronderstellen daarentegen dat de ontplooiing van individuen in sterkere mate wordt bepaald door de sociale omgeving waarin zij opgroeien. Dit milieu kan in verschillende mate de ontwikkeling van de aanwezige potenties stimuleren of belemmeren. Daarom neigen zij eerder naar het bevorderen van omstandigheden waaronder mensen over reële keuze-alternatieven beschikken en competent zijn om een rationele keuze te maken. Daarbij kunnen zij verantwoordelijkheden bij de staat leggen, en bijvoorbeeld pleiten voor een cultuurspreidingsbeleid gericht op de 'verheffing van de arbeidersklasse', of een egalitair en democratisch beleid voorstaan, dat gericht is op het scheppen van economische en politieke voorwaarden voor de verwezenlijking van vrijheid. Een dergelijk overheidsbeleid, gericht op de

stimulering van de ontwikkeling van positieve vrijheid ofwel emancipatie van individuen, houdt onvermijdelijk een inperking in van de negatieve vrijheid van de betrokkenen. Er bestaat zo vanuit overheidsperspectief een potentiële spanning tussen positieve en negatieve vrijheid, door Blokland (1995: 21) aangeduid als het *emancipatiedilemma*. Blokland onderscheidt twee dimensies aan dit emancipatiedilemma. Allereerst kan emancipatie betrekking hebben op "een nog te vormen individualiteit met eigen voorkeuren", vooral via onderwijs aan kinderen en adolescenten (idem: 22). Een tweede, meer controversiële dimensie betreft overheidsbeleid ter verandering van reeds bestaande, "als verwerpelijk of niet optimaal beschouwde culturele preferenties" onder de bevolking (idem). Zowel liberalen, sociaal-democraten als socialisten worstelen met de "onvermijdelijke afweging tussen positieve en negatieve vrijheid" (idem: 21), maar deze stromingen neigen naar verschillende keuzen aangaande de taken van de overheid op dit vlak.

Het antwoord van het politiek-liberalisme op mogelijke conflicten tussen een pluriformiteit aan levenswijzen komt dus neer op de 'neutralisering' van deze conflicten door mogelijke onenigheid tussen de verscheidene levensovertuigingen van de politieke agenda af te voeren. Deze notie van neutrale tolerantie steunt met andere woorden op een duidelijke politiek-normatieve scheiding tussen het publieke en het private terrein. De publieke sfeer is die van gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid, de private sfeer is die van individuele vrijheid en diversiteit aan levensvormen. Er is wel overeenstemming over spelregels van samenleven nodig, maar volgens het politiek-liberalisme voldoet een smalle, abstracte en universele politieke moraal als politiek-juridisch kader voor de samenleving, tot uitdrukking komend in het rechtssysteem, de constitutie en democratische procedures (vgl. Rex 1985). Het kan een 'overlappende' consensus betreffen, waarbij burgers met verschillende visies op wat goed en waardevol leven is, het eens kunnen worden over de fundamentele principes voor de publieke sfeer (Struijs 1995; Rawls 1993). In meer concrete termen is het mogelijk een overlappende consensus op te vatten als een actuele overeenstemming of 'compromis' tussen de verschillende levensbeschouwelijke richtingen en levensidealen binnen een bepaalde samenleving (vgl. Musschenga 1992). Zo is de politieke moraal die ten grondslag ligt aan de Nederlandse verzorgingsstaat op te vatten als het resultaat van een vergelijk tussen rechtvaardigheidsopvattingen van liberalen, socialisten en christen-democraten (Engbersen 1992). In het kader van de multi-etnische samenleving is dan de vraag te stellen: vereist de aanwezigheid van nieuwe groepen immigranten en hun nakomelingen dat dit compromis wordt herzien, of dienen allochtonen zich zonder meer aan de bestaande moraal van het publieke domein aan te passen?

Vrijheid en tolerantie gezien vanuit communitarisme en neorepublicanisme

In de filosofische discussie is de liberale theorievorming de laatste decennia bekritiseerd vanuit neorepublikeinse en communitaristische theoretische perspectieven. Het liberalisme is onder andere aangevallen omdat het uit zou gaan van een atomistisch, asociaal en rationalistisch individualisme, en daardoor de sociale aard van de mens zou veronachtzamen. Een ander bezwaar betreft de universalistische uitgangspunten van het liberalisme over de vermogens, behoeften en wensen van mensen. Tevens is het liberale principe van politieke neutraliteit bekritiseerd: de 'smalle' politieke moraal van liberalen zou toch niet neutraal zijn ten aanzien van de verschillende rivaliserende opvattingen over het goede leven. Volgens neorepublikeinen en communitaristen is politieke neutraliteit niet alleen onmogelijk maar ook onwenselijk (zie Van den Brink 1994b; Seidman 1995).

Communitaristen benadrukken dat de staat juist wel de verantwoordelijkheid heeft een specifieke, historisch ontwikkelde gemeenschappelijke levensvorm te beschermen en te bevorderen.³ Dit is noodzakelijk voor de sociale cohesie en de kwaliteit van de samenleving. Burgerzin wordt hier dus niet geïnterpreteerd als verdraagzaamheid - zoals bij liberalen - maar als identificatie met een gemeenschappelijke levensvorm (Van den Brink 1994b). De gemeenschap gaat vooraf aan het individu en biedt het individu via cultuuroverdracht een spectrum aan keuzemogelijkheden die de basis vormen voor individuele vrijheid. In deze communitaristische visie betekent positieve vrijheid of autonomie: kunnen leven volgens de doeleinden en waarden van de 'eigen', concrete gemeenschap (Maris 1995). In de context van een liberale democratie kan dit neerkomen op een pleidooi voor belangrijke overheidstaken ter bescherming van de bestaande burgerlijke cultuur, waarbij vooral socialise-

³ Communitaristische ideeën zoals de bescherming van sociale gemeenschappen en van gedeelde overtuigingen kunnen als conservatief worden aangemerkt. Grondbeginselen van het conservatisme zijn: traditionalisme, scepticisme en organicisme (Quinton 1993). Conservatisme is gericht op instandhouding dan wel geleidelijke verandering van bestaande instituties en praktijken. Dit traditionalisme wordt ondersteunt door een sceptische visie op politieke kennis. Politici dienen zich niet te laten leiden door abstracte principes, maar door overgeleverde, historisch gegroeide tradities, instituties en wetgeving. Het betreft een organicistisch denkmodel, volgens welke de maatschappij niet 'maakbaar' is, maar zich ontwikkelt "zoals een organisme dat geleidelijk groeit" (Van Doorn 1996: 38). Het is een denkmodel dat zijn wortels heeft in het gedachtegoed van de Tegen- of Contra-Verlichting. Overigens kan er onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds duidelijk conservatieve communitaristen (MacIntyre, Sandel), gericht op herstel van al bijna verdwenen tradities en eenvoudige, homogene gemeenschappen, en anderzijds meer progressieve, posttraditionele communitaristen (Walzer, Taylor), die uitgaan van een pluralisme aan gemeenschappen binnen hedendaagse samenleving en eerder een sociaal-democratisch ideaal voor ogen hebben (Van den Brink 1994b: 55). Desalniettemin delen ook deze laatsten in zekere zin de eerder genoemde grondbeginselen van het conservatisme; zij staan een geleidelijke maatschappijverandering voor, uitgaande van concrete, gedeelde overtuigingen onder de bevolking en gericht op het uitbouwen van historisch ontwikkelde samenlevingsvormen en instituties. Vergelijkbare communitaristische idealen komen in Nederland binnen klein-linkse partijen voor, zoals de PPR maar ook het hedendaagse Groen-Links.

rende instituties als het onderwijs, het gezin en de kerk een belangrijke taak toebedeeld krijgen. Vergelijkbare intolerante posities worden ingenomen door marxisten en communisten. Net als communitaristen benadrukken zij dat samenhang in de door hen als ideaal voorgestelde communistische of socialistische samenleving berust op homogeniteit en het delen van socialistische idealen (Mendus 1988). De gedeelde collectieve identiteit die deze stromingen eisen is in principe intolerant tegenover een verscheidenheid aan culturele identiteiten. Sociaal-democraten in westerse landen hebben over het algemeen een meer tolerante ideologie doordat zij de politiek-liberale uitgangspunten accepteren en elementen hebben overgenomen uit de humanistische traditie, waaruit ook liberalen putten, met dat verschil dat zij eerder dan de liberalen de overheid positieve taken toekennen gericht op bevordering van dit cultuurideaal.

Neorepublikeinen menen net als gemeenschapsdenkers dat een brede publieke moraal vereist is als basis voor een harmonieuze en stabiele samenleving. De overeenstemming over de regels voor het samenleven dienen volgens het neorepublicanisme evenwel tot stand te komen door deliberatie in de publieke sfeer en niet zoals bij het communitarisme in de pre-politieke sfeer van de sociaal-culturele gemeenschap(en). Het neorepublikeins perspectief kan in zekere zin als radicalisering van het sociaal-liberale perspectief worden opgevat (De Haan 1993). Het verschil is dat in het sociaal-liberale perspectief - door De Haan aangeduid als "het vocabulaire van de sociale rechtsstaat" - individuele autonomie opgevat wordt in termen van "het ontvouwen van persoonlijke levensdoelen" en in het neorepublikeinse perspectief als "actieve politieke zelfbeschikking" (Van den Brink 1994b). In beide gevallen staat autonomie als zelfbepaling centraal, maar in het liberalisme ligt het accent op de private sfeer, als het domein waarin individuen hun levensidealen kunnen verwezenlijken, en wordt politieke participatie bovenal van instrumentele waarde geacht. Het neorepublicanisme benadrukt daarentegen politieke participatie als waardevol op zichzelf, als een belangrijk element van de vorming tot volwaardig burger.⁴ Het neorepublikeinse perspectief legt een zwaar accent op gelijke politieke rechten en op uitoefening van het politieke ambt van burger: door politiek handelen kunnen burgers het constitutionele kader vormgeven waarbinnen individuele autonomie wordt nagestreefd (Van den Brink 1994b). In tegenstelling tot de 'neutrale' opvatting van tolerantie - door critici ook wel aangeduid als 'wederzijdse onverschilligheid' - staat het neorepublicanisme een 'militante' opvatting van tolerantie voor, volgens welke het functioneren van een democratische samenleving juist vereist dat men kennis

⁴ Terwijl het republicanisme (van bijv. Ahrendt) 'het goede leven' primair als het politieke leven ziet, is het neorepublicanisme wat dit betreft gematigder: politieke participatie en deliberatie zijn van eminent belang, maar hebben geen vanzelfsprekende prioriteit over andere bindingen (Van Gunsteren 1994: 132). Er wordt ook wel gesproken over een 'radicaal-democratisch' model.

neemt van de opvattingen van anderen. Deze militante vorm van tolerantie is gestoeld op het inzicht "dat alleen publieke deliberatie over morele conflicten ertoe kan leiden dat burgers, ondanks hun verscheidenheid, een gemeenschappelijkheid herkennen in de politieke taak die aan hen is gesteld" (idem: 58).

Overigens lijkt me de aanduiding van de liberale opvatting van tolerantie als 'onverschilligheid' niet correct, omdat iemand alleen tolerant genoemd kan worden tegenover opvattingen waarmee hij het hartgrondig oneens is. De liberale opvatting van tolerantie kan beter aangeduid worden als 'niet-inmenging' en het zich afzijdig houden van praktijken die men afkeurt.

Individualistische en collectivistische visies op vrijheid en tolerantie

Uit het bovenstaande is naar voren gekomen dat van de drie behandelde politieke perspectieven alleen het communitarisme het zwaartepunt legt bij de sociaal-culturele integratie van de samenleving, maar veelal in een homogene en weinig tolerante zin. In het liberalisme en in het neorepublicanisme is tolerantie jegens andersdenkenden wel een centraal principe. De voorkeur in deze perspectieven gaat uit naar indirecte ondersteuning van verscheidenheid door de overheid, via het scheppen van de sociaal-economische en politiek-juridische voorwaarden. Recentelijk wordt in de filosofie wel gezocht naar mogelijke normatieve funderingen voor verdergaand overheidsbeleid gericht op respect voor en erkenning van de identiteiten van minderheidsgroepen. Het gaat hier om mengvormen van communitarisme, liberalisme en neorepublicanisme (Young 1990; Taylor 1994; Kymlicka 1995). Collectieve rechten voor minderheden ter bescherming van hun specifieke groepsidentiteit worden door deze denkers bepleit omdat de universele mensenrechten onvoldoende in staat zouden zijn hieraan bescherming te geven (zie Galenkamp 1996). In communitaristisch georiënteerde pluralistische perspectieven gaat het vooral om sociaal-culturele rechten, terwijl vanuit een neorepublikeinse perspectieven specifiek beleid voor minderheden gerechtvaardigd kan worden met het oog op een meer gelijkwaardige mogelijkheid voor minderheden om hun stem te laten horen in het publieke debat en bij het vaststellen van de regels voor de samenleving, bijvoorbeeld via inspraakrechten of speciale representatierechten (zie Young 1990; Seidman 1995). Politiek-liberalen zijn over het algemeen huiverig voor het toekennen van collectieve rechten, omdat deze volgens hen een potentiële bedreiging vormen voor individuele vrijheidsrechten en omdat het toekennen van overheidstaken op het vlak van identiteitsbeleving naar hun mening tot verdeeldheid en conflicten kan leiden of deze kan versterken.

Het onderscheid tussen individuele en collectieve rechten houdt verband met verschillende visies op de relatie tussen individu en samenleving. Individualisme kan worden opgevat als een sociale doctrine die de morele prioriteit van het individu in

de samenleving veronderstelt en het recht van individuen op vrijheid en zelfverwezenlijking erkent (Hawkesworth 1984). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen *atomistisch individualisme*, waarbij het individu idealiter als onafhankelijk van de omgeving wordt voorgesteld, en *gesocialiseerd individualisme*, waarbij de mens als een essentieel sociaal wezen wordt opgevat, dat zijn individualiteit alleen kan vormgeven binnen een gemeenschap. Als tegenhanger van het individualisme kan het *collectivisme* worden onderscheiden, een doctrine die niet het individu maar de gemeenschap(en) in politiek-normatieve zin voorop stelt. Deze extreme vorm komt in het Nederlandse politieke discours niet voor, net als het andere extreem van atomistisch individualisme. Wel neigen neoliberalen en libertaristen naar het atomistisch-individualisme, en gaan sociaal-liberalen en neorepublikeinen uit van een gesocialiseerd individualisme, terwijl communitaristen - zoals christen-democraten, conservatieven en communisten - op het sociaal-culturele vlak meer naar een vorm van collectivisme neigen.

Uitgaande van het onderscheid tussen het individuele en het groepsrechtenmodel zijn verschillende voorstellingen van de gewenste, 'goede' samenleving mogelijk. Gordon (1975, 1981) onderscheidt twee vormen van maatschappelijke organisatie van sociaal-culturele pluriformiteit, het *liberal pluralism* en *corporate pluralism* (zie ook Procee 1991). In het liberaal pluralisme staat het individu centraal, dat zelfstandig kan kiezen voor eigen groepsbindingen en voor zijn eigen cultuurbeleving. De overheid mag geen etnische, religieuze en andere groepsindelingen opleggen, en deze dus ook niet juridisch of beleidsmatig erkennen. Maatregelen voor allochtone minderheden kunnen alleen gelegitimeerd worden op grond van verbetering van hun sociaal-economische positie. Het Franse, republikeinse model van de "radicale privatisering van sociale verschillen" (Seidman 1995: 71) komt hierbij in de buurt. Hier tegenover staat het corporatief pluralisme, waarin de levensbeschouwelijke of sociaal-culturele gemeenschappen centraal staan. De overheid laat de gemeenschap de groepszaken zelf afhandelen, wat inhoudt: parallelle instituties op terreinen als onderwijs, gezondheidszorg, vakbonden en mogelijk ook op het terrein van politiek en rechtspraak. De Nederlandse samenleving ten tijde van de verzuiling komt in de buurt van dit ideaal. Het gaat hier om twee ideaaltypen en er zijn dan ook allerlei tussenvormen mogelijk. Daarnaast zijn er maatschappijmodellen die minder tolerant zijn tegenover verscheidenheid, zoals bepaalde vormen van het communitarisme, waar de staat als taak krijgt een bepaalde historisch gegroeide traditie en homogene levenswijze te beschermen en te bevorderen. Tenslotte zijn ook vormen van liberalisme en socialisme mogelijk die impliciet of expliciet gericht zijn op uniformiteit, en waarbij tolerantie een meer voorwaardelijk karakter heeft.

2.3.2 *Cultuurverschil, etnische-groepsvorming en minorisering*

Op welke verschillende wijzen kan de werkelijkheid van de multi-etnische samenleving worden beschreven, gedefinieerd en geanalyseerd? Rinus Penninx (1988) onderscheidt daartoe verschillende perspectieven binnen het - toenmalige - Nederlandse discours over de multi-etnische samenleving. Enkele daarvan leggen het accent op de sociaal-culturele dimensie van (des)integratie, namelijk die welke de mogelijkheden of problemen van de multi-etnische samenleving vooral in termen van cultureel of etnisch 'anders-zijn' beschrijven en verklaren.

Cultuurverschil als bron van spanningen

Cultuur staat centraal in het *perspectief van confrontatie van culturen*. Daarbinnen maakt Penninx onderscheid tussen twee varianten: een cultuurabsolutistisch en een cultuurrelativistisch perspectief. In een cultuurabsolutistisch perspectief is het ideaal dat van een cultureel homogene samenleving wat betreft het openbare leven. Deze homogeniteit wordt nodig geacht als basis voor solidariteit, sociale cohesie en politieke stabiliteit. De 'nieuwe' religies en culturen die immigranten meebrengen worden gezien als een bedreiging voor de 'eigen nationale cultuur'. Oplossingen voor 'de minderheidsproblematiek' kunnen volgens Penninx binnen dit perspectief in principe gezocht worden in de richting van een etnisch gestratificeerde samenleving, met andere woorden een vorm van apartheid. In de Nederlandse context - met een dominante gelijkheidsideologie - gaat de voorkeur evenwel gewoonlijk uit naar het tegengaan van immigratie, het stimuleren van remigratie evenals het bevorderen van culturele assimilatie van de blijvende immigranten.

Cultuurrelativisten menen eveneens dat de confrontatie van culturele groepen tot wrijvingen en misverstanden aanleiding kan geven, maar dat deze wrijvingen slechts voortkomen uit onbekendheid over en weer. Deze moeilijkheden lossen zich vanzelf op na verloop van tijd. De overheid kan dit proces ondersteunen door voorwaarden te scheppen voor interactie tussen de bevolkingsgroepen, evenals voor wederzijdse kennisverwerving van elkaars gewoonten en gebruiken. Het ideaal is hier een open, tolerante en pluriforme samenleving, een ideaal dat in de richting komt van het zojuist onderscheiden model van liberaal pluralisme. Het betreft in dit geval een vorm van sociaal-liberalisme dat individuele belangen en vrijheid niet alleen in materiële termen opvat, maar ook waarde hecht aan de expressieve behoeften van individuen. Dat wordt ook wel aangeduid als 'ontplooingsliberalisme'.

Er is nog een derde perspectief te onderscheiden, dat van de voorstanders van "een plurale samenleving met min of meer gesloten culturele segmenten en met eigen culturele en maatschappelijke instituties, overkoepeld door een minimaal gezamenlijk staatsbestel" (Procee 1991: 166). Dit komt overeen met het eerder genoemde model van de corporatieve staat.

Cultuur en etniciteit

In de culturele antropologie is het sinds Barth (1969) gebruikelijk om twee visies op de verhouding tussen cultuur en etniciteit te onderscheiden. De gangbare benadering in de antropologie was die waarin cultuur en etniciteit haast identiek zijn, en waar het behoren tot een etnische groep op basis van culturele kenmerken wordt vastgesteld. Dit wordt door Hans Vermeulen (1984) een *ascriptieve* benadering genoemd. Cultuur wordt hierin opgevat als een traditie die alleen in een situatie van isolement haar authenticiteit en unieke vorm kan behouden. Dit is de cultuuropvatting van de cultuurabsolutisten en diegenen die er een corporatief maatschappij-ideaal op na houden. Het is evenwel ook mogelijk de nadruk te leggen op het etnische aspect, dat van groepsvorming en groeps grenzen. De aandacht gaat dan uit naar confrontaties tussen individuen en groepen die zich in bepaalde situaties op basis van etniciteit profileren en die culturele elementen gebruiken voor het bevechten van hun belangen. Dit is een tweede visie op de relatie tussen cultuur en etniciteit, ook wel aangeduid als een *situationele* benadering van etniciteit (Barth 1969; Glazer & Moynihan 1975; Vermeulen 1984; Koot & Rath 1987). Hierbij is het criterium voor het behoren tot een etnische groep de mate waarin men zichzelf als een aparte groep beschouwt of identificeert en/of door anderen als een aparte groep wordt gezien. Het 'anders-zijn' van etnische groepen is niet alleen het gevolg van culturele tradities, maar eveneens van sociaal-economische, politieke en andere processen. Elementen uit de eigen cultuur worden gebruikt, of soms 'verzonnen' om zich ermee van andere groepen te onderscheiden, met het oog op het realiseren van bepaalde doeleinden. Dit proces wordt ook wel aangeduid als etnisering (Roosens 1986). Het betreft een dynamische, situationele benadering van cultuur en etniciteit, waarin groepsvorming, groepsidentificatie en groeps grenzen mede worden beschouwd als een reactie op de directe sociale omgeving.

Het is duidelijk dat de culturele en de etniciteitsbenadering bepaalde, zij het verschillende aspecten van de multi-etnische samenleving belichten en andere juist weer veronachtzamen. Indien de ascriptieve benadering tot in het extreme wordt doorgevoerd, kan gesproken worden van een *culturalistische vertekening* (Vermeulen 1992). Culturen worden dan opgevat als statische en duidelijk begrensde homogene gehelen, waarbij het gedrag van de leden van de betreffende sociale groep opgevat wordt als zou het gedetermineerd zijn door hun cultuur. Hier tegenover benadrukt de situationele benadering dat etnische groepsvorming en identiteit geen vanzelfsprekendheden zijn, maar constructies. Binnen dit perspectief is een zinnige en belangrijke vraag: hoe worden categorieën met onderscheidende identiteiten geconstrueerd en in stand gehouden en in welke situaties worden mensen ingedeeld naar bepaalde identiteiten? Een dergelijke situationele benadering veronderstelt ook niet dat de oriëntatie op de etnische groep vanzelfsprekend is en in elke situatie de overheersende identificatie betreft: individuen kunnen zich met meerdere identiteiten en collecti-

viteiten identificeren - vrouwen, jongeren, arbeiders, studenten, 'zwarten', Nederlanders - en per situatie en per individu kan de identificatie verschillen, ook naar intensiteit. Het accent ligt dus op het actieve individu of de actieve groep en op de hulpbronnen die individuen en groepen kunnen manipuleren om hun doelen en belangen te bevorderen. Maar een situationele benadering in het extreme doorgevoerd kan er toe leiden dat cultuur alleen in instrumentele termen wordt opgevat, als groepsmarkeerder. Culturele elementen kunnen zeker door mensen gemanipuleerd worden, maar omgekeerd valt mijns inziens niet te ontkennen dat individuen en het sociale leven ook middels cultuur worden geconstitueerd. De instrumentele benadering overziet de subtielere aspecten van cultuur als een subjectieve realiteit in mensen, die onvermijdelijk hun wijze van denken en handelen bepaalt en die een bron kan zijn van communicatieproblemen en wrijvingen tussen individuen van verschillende (etnische) herkomst (zie Von Benda-Beckmann & Verkuyten 1995).

Een van de door Penninx (1988) onderscheiden perspectieven sluit aan bij de situationele benadering, namelijk het *etniseringsperspectief*. Daarbij onderscheidt Penninx twee subperspectieven. Er is een sociaal-psychologisch perspectief, waarin het accent ligt op de ondersteuning die de groep kan geven aan individuele leden: een thuishaven en oriëntatiepunt in een vreemde en vijandige omgeving. Deze vorm van groepsvorming blijkt vooral kenmerkend voor de eerste generatie immigranten (Penninx 1988). Daarnaast is er een meer sociologisch georiënteerd perspectief dat het accent legt op de organisatorische functie van groepsvorming bij de positiebepaling in de samenleving als geheel, bijvoorbeeld in de strijd om gelijke rechten of juist om bijzondere rechten op te eisen (zie Roosens 1986). Een dergelijke strategie zal alleen succesvol zijn in bepaalde omstandigheden. Zo moet voldoende kader aanwezig zijn om leiding te geven aan de mobilisatie van krachten, dient een ideologie van etnisch verzet ontwikkeld te worden en dient de overheid een tolerante houding aan te nemen tegenover wensen van allochtone minderheden (Koot & Uniken Venema 1985; Koot & Rath 1987). Processen van etnisering kunnen tot positieverbetering en integratie leiden, maar aan de andere kant kunnen ze sociale stijging onder bepaalde condities juist blokkeren en leiden tot segregatie en een versterking van anti-migrantengevoelens onder de bevolking (Koot & Rath 1987).

De profilering als een 'aparte' etnisch-culturele groep betreft een wisselwerking tussen minderheids- en meerderheidsgroepen. Het initiatief kan bij de allochtone groepen liggen, bijvoorbeeld met positieverbetering of een positieve collectieve identiteit als doel, maar een 'aparte' identiteit kan ook 'opgelegd' worden door de dominante samenleving, zoals in processen van stigmatisering (zie Fermin & Heerkens 1988). Een perspectief dat bij de verklaring van ontwikkelingen in de multi-etnische samenleving het accent op het laatste proces legt, benadrukt de macht van de dominante groepen en de staat om bepaalde minderheidsgroepen als 'anders' te

definiëren. Een dergelijke definitie kan vervolgens dienen als basis voor de legitimering van de achterstelling van deze groepen. Een voorbeeld hiervan is het *minoriseringsperspectief* van Rath (1991). Raths opvattingen zijn in het vorige hoofdstuk al kort aan de orde geweest. Hij meent dat in Nederland de neiging bestaat - hij heeft het dan over de jaren tachtig - om etnische minderheden als een specifieke sociale collectiviteit te construeren door hun vermeende 'non-conformiteit' als hun meest opvallende en tegelijk ook meest problematische kenmerk eruit te lichten. Dit duidt hij aan als het 'minderhedenparadigma'. Deze non-conformiteit kan op verschillende wijzen beoordeeld worden, namelijk op een assimilationistische en op een pluralistische wijze. Vanuit een assimilationistisch gezichtspunt wordt de culturele onaan-gepastheid van de minderheden als oorzaak gezien van de instandhouding van hun achterstand. Vanuit een pluralistisch perspectief wordt de uitsluiting van minderheden verklaard in termen van een gebrek aan ruimte voor ontplooiing van hun sociaal-cultureel 'anders-zijn'. Deze twee perspectieven komen overeen met de eerder onderscheiden modellen van cultuurabsolutisten en van voorstanders van corporatief pluralisme.

De overeenkomst tussen deze twee perspectieven is volgens Rath dat in beide benaderingen wordt uitgegaan van een dichotomie tussen twee duidelijk van elkaar te onderscheiden collectiviteiten, de 'meerderheid' en de 'etnische minderheden', en dat in beide perspectieven de oorzaken van de achterstand en achterstelling gezocht worden bij sociaal-culturele factoren. Naar de mening van Rath zijn beide varianten van het in Nederland gangbare minderhedenparadigma gericht op instandhouding of bevordering van een bepaald ideaal van de verbeelde Nederlandse gemeenschap, namelijk als cultureel homogeen of als verzuilde samenleving. Hiermee sluit hij aan bij het idee van Anderson (1991) dat de moderne nationale gemeenschap een "imagined community" is, een product van de menselijke verbeelding. Vanuit zijn marxistische uitgangspunten meent Rath dat uiteindelijk deze ideologische voorstellingen bedoeld zijn ter bescherming van gevestigde materiële belangen van de meerderheid en ter legitimering van de ongelijke verdeling van sociale goederen en diensten over meerderheid en minderheden. In deze zin zoekt Rath de hoofdverklaring voor de ideologische voorstellingen in de sociaal-economische en politiek-juridische sfeer.

2.3.3 *Beleid inzake identiteitsbeleving*

Een gebruikelijk, maar mijns inziens niet geheel juist onderscheid tussen vormen van integratiebeleid is dat tussen assimilationistisch of pluralistisch beleid. Zo is volgens Entzinger (1984) een van de centrale dilemma's of vraagstukken waarvoor een overheid zich geplaatst ziet: dient ze in haar beleid te streven naar assimilatie,

naar pluralisme of naar een 'mix' van beide doelstellingen. Een overheid die kiest voor een assimilationistisch minderhedenbeleid zal er "in beginsel naar streven de migranten te laten participeren aan reeds bestaande, algemene maatschappelijke voorzieningen, instituties en organisaties" (idem: 57). De voorkeur gaat hier dus uit naar algemeen beleid en deelname aan algemene instituties, vanuit de veronderstelling dat de maatschappelijke positie van minderheden "in hoge mate vergelijkbaar is met die van autochtone 'kansarme' groepen". Het lijkt me evenwel onjuist een integratiebeleid dat primair gericht is op het verminderen van sociaal-economische achterstanden en waarbinnen cultuurverschillen weinig of geen nadruk krijgen, assimilationistisch te noemen. Het is mogelijk dat de overheid juist ervoor kiest niet een (expliciet) cultuurbeleid te voeren, omdat zij meent dat dit primair de verantwoordelijkheid is van de betrokkenen. Ze kan dan wel randvoorwaarden hiervoor scheppen in de sociaal-economische en juridische sfeer. Een dergelijke 'kleurenblinde' beleidslijn kan worden gerechtvaardigd op grond van het principe van politieke neutraliteit en is gericht op het ideaal van liberaal pluralisme. Op het sociaal-culturele vlak zal het vooral gericht zijn op bevordering van (voorwaarden voor) tolerantie en bestrijding van vooroordeel en racisme. Binnen een dergelijke beleidslijn past ook het stimuleren van interetnische contacten ter bevordering van wederzijdse acceptatie, evenals het aanpassen van instituties aan de nieuwe multi-etnische realiteit, om deze werkelijk 'kleurenblind' te maken.

Een beleid is naar mijn opvatting pas als assimilationistisch aan te duiden indien het gerechtvaardigd wordt in termen van zijn vermeende assimilationistische effecten. Als het beleid niet alleen gericht is op aanpassing van allochtonen aan de fundamentele beginselen van de liberale democratie, maar bijvoorbeeld ook op een eenzijdige aanpassing aan de meer omvattende cultuur van het openbare leven, dan betreft het duidelijk een beleid dat niet politiek-neutraal is. Wel kunnen de concrete voorgestelde beleidsmaatregelen in dit geval overeenkomen met die van een kleurenblindbeleid, zoals bijvoorbeeld een accent op onderwijs in de Nederlandse taal. Het verschil in rechtvaardiging van het beleid is evenwel van essentieel belang, omdat een legitimering in 'neutrale' termen in ieder geval formeel gelijk respect betoont voor allochtonen en autochtonen. Een expliciet assimilationistisch beleid sluit daarentegen op z'n minst in symbolische zin bepaalde elementen van culturen en identiteiten van allochtonen bij voorbaat uit, zonder dat hierover discussie mogelijk wordt geacht. Een op assimilatie gericht beleid hoeft overigens niet per definitie een vorm van 'gedwongen' assimilatie in te houden; dat is pas het geval als bijvoorbeeld bepaald etnische minderheidsgroepen het recht wordt ontzegd hun godsdienst te beleven (Entzinger 1984: 57). Een dergelijk beleid van gedwongen assimilatie is expliciet in strijd met de rechtsorde van een liberale democratie.

Een pluralistisch beleid kan volgens Entzinger (p.58,59) twee vormen aannemen. Allereerst kan de overheid pluralistische tendenties in de samenleving 'passief' tolereren, dat wil zeggen dat zij instituties en organisaties die zich spontaan onder de immigranten ontwikkelen zal erkennen en eventueel zal steunen, maar daarvoor dezelfde criteria zal hanteren als voor 'autochtone' instellingen. Een dergelijke beleidslijn van gelijke behandeling ligt mijns inziens in het verlengde van de eerder onderscheiden neutrale, kleurenblinde beleidsstrategie, behalve dat hier minder strikt wordt vastgehouden aan een individu-georiënteerde benadering.

De overheid kan ook een stap verder gaan, en wel door "zelf initiatieven te ontplooien en voorzieningen te creëren die specifiek zijn toegesneden op de bijzondere positie en/of de cultuur van immigranten" (p.59), waarbij zij eventueel andere uitgangspunten en criteria kan hanteren dan bij autochtone ingezetenen. In dit laatste geval is sprake van ongelijke behandeling. Zoals Entzinger (1984: 58) aangeeft, kan de overheid hierbij verschillende doelstellingen hebben. Het kan een uitdrukking zijn van de pluralistische doelstelling van het eerbiedigen van de cultuurverschillen, uitgaande van de veronderstelling dat allochtonen hun eigen culturen alleen in stand kunnen houden op basis van een zekere vorm van structureel pluralisme. De overheid kan er ook vanuit gaan dat de cultuurverschillen "zo groot zijn dat deze het scheppen van afzonderlijke instituties en voorzieningen voor de immigranten vereisen" (p.58). In dit laatste geval kan het gaan om een vorm van 'apartheid' of segregatie, met andere woorden een beleid gericht op isolement en uitsluiting van allochtonen vanwege hun 'anders-zijn'. Het kan ook een beleid betreffen dat gericht is op corporatief pluralisme, waarbij een zekere vorm van isolement samen gaat met gelijke rechten. Een dergelijke gescheiden samenleving dient in dit geval ook door de allochtonen zelf gewenst te worden. Het gaat hier om een vorm van pluralisme dat door Turner (1994) *difference multiculturalism* wordt genoemd, waarbij behoud van verschil een doel op zich is. Hier staat cultuur voor etnische identiteit - dus de instandhouding van groepsgrenzen - en gaat de voorkeur uit naar vormen van separatisme en isolement. Een dergelijke beleidslijn past binnen een communitaristisch vocabulaire.

Een actief pluralistisch beleid kan evenwel ook een tussenstadium betreffen naar een geleidelijke inpassing van allochtonen in algemene kaders. Hier gaat het om een door de overheid ondersteunde integratiestrategie die binnen een politiek-liberale visie op grond van pragmatische en egalitaire overwegingen gelegitimeerd zou kunnen worden. Tijdelijke pluralistische voorzieningen kunnen bijvoorbeeld nodig worden geacht omdat algemene instituties tijd nodig hebben om zich aan de wensen van allochtonen aan te passen. Een actief pluralistisch beleid is in dit opzicht ook binnen een neorepublikeins perspectief te legitimeren. Zo'n beleid zou in de buurt komen van wat Turner (1994) *critical multiculturalism* noemt. De culturele diversiteit in de samenleving vormt hier de basis voor bekritisering en vernieuwing van de

dominante én de minderheidsculturen, om zo via dialoog en interactie een open, vitale en democratische politieke cultuur te construeren. Hierbij is culturele diversiteit het uitgangspunt, maar niet het doel van het beleid. Dit geeft het belang aan om onderscheid te maken tussen doelstellingen op korte en lange termijn, ofwel tussen middelen en doelen (vgl. Mullard e.a. 1990). Pluralistisch beleid hoeft overigens niet alleen specifiek op allochtonen gerichte beleidsinstrumenten te omvatten - zoals onderwijs in eigen taal en cultuur - maar kan ook algemene, pluralistische beleidsinstrumenten betreffen, zoals intercultureel onderwijs (Fase 1994).

Een belangrijk onderscheid tussen verschillende beleidsstrategieën is dus dat tussen individu- en groepgeoriënteerd beleid. Young (1990) duidt dit verschil aan in termen van "formally equal or neutral policies" tegenover "group-conscious social policies". Dit wordt door haar opgevat als het onderscheid tussen enerzijds een liberale visie die uitgaat van atomistisch individualisme en die groepen als vrijwillig aangegane 'associaties' of toevallige 'aggregaten' ziet, en anderzijds een visie die groepsategorisering en groepsnormen als belangrijke bestanddelen van de individuele identiteit ziet (idem: 45). Deze laatste visie veronderstelt een gesocialiseerd individualisme. In andere termen kunnen de twee uitersten aangeduid worden als enerzijds een beleid gericht op individuele integratie en anderzijds een beleid gericht op groepsgewijze integratie van allochtonen in de ontvangende samenleving. Er zijn allerlei tussenvormen mogelijk, waarbij bijvoorbeeld op tijdelijke basis algemeen beleid aangevuld wordt met specifieke voorzieningen voor minderheden. Daarnaast kunnen beleidsstrategieën ook onderscheiden worden naar de wijze waarop zij met verscheidenheid rekening houden: wordt aangesloten bij - toegeschreven - cultuurverschillen of juist bij processen van groepsvorming onder allochtonen? Wordt überhaupt gekozen voor een beleid inzake de sociaal-culturele dimensie van integratie van de multi-etnische samenleving, of wordt het primaat gelegd bij een beleid van sociaal-economische en/of politiek-juridische integratie?

2.4 Sociaal-economische integratie

Naast sociaal-culturele verscheidenheid is gelijkheid een centrale notie, zowel in de wetenschappelijke bestudering van het verschijnsel van de multi-etnische samenleving als in het publieke en politieke discours hierover. In een zeker opzicht kan elke "plausible political theory" als egalitair worden aangeduid (Kymlicka 1990: 4). Dan wordt gelijkheid in een abstracte en fundamentele zin opgevat: "the idea of treating people 'as equals'" (idem). Egalitair in de zin van 'behandeling als gelijke' kan verbonden worden met het uitgangspunt van fundamentele gelijkheid van individuen (Barry 1990: 119) of het principe dat mensen als fundamenteel gelijk behoren

te worden gezien, c.q. behandeld (Van der Burg 1991: 103). Het abstracte uitgangspunt dat de overheid de belangen van ieder lid van de gemeenschap in principe evenzeer in haar oordeelsvorming dient te betrekken, geeft nog geen aanwijzingen voor de feitelijke verdeling van sociale goederen. Dit uitgangspunt moet dan ook niet geïdentificeerd worden met het principe van gelijke behandeling. De verschillende theoretische invullingen van dit abstracte principe kunnen allerlei vormen van gelijke en/of ongelijke behandeling in verschillende situaties legitimeren. In deze paragraaf wordt de gelijkheidsnorm alleen betrokken op de kwestie van een rechtvaardige verdeling van sociale goederen, in het bijzonder binnen een multi-etnische samenleving.

2.4.1 Distributieve rechtvaardigheid in een multi-etnische samenleving

Verdelende rechtvaardigheid is een centraal beginsel in de hedendaagse politieke filosofie. Het formele beginsel van rechtvaardigheid werd door Aristoteles al geformuleerd als: gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk behandelen naar de mate van ongelijkheid. Het betreft een formeel criterium van gelijke behandeling dat op verschillende wijze ingevuld kan worden tot een materieel ofwel substantieel beginsel, afhankelijk van de gekozen criteria. Tevens wordt de nadere invulling bepaald door de te verdelen 'goederen' en de referentiegroep waarop het wordt toegepast. Onder referentiegroep wordt hier verstaan de groep mensen die iemand, bij voorbeeld een politicus, bij zijn politieke oordeelsvorming over een bepaalde kwestie op het oog heeft (zie Barry 1990: 12). Voorbeelden van mogelijke te verdelen sociale goederen zijn: overlevingskansen, arbeidsmogelijkheden, status, respect, inkomen en macht. Het gaat om begerenswaardige en schaarse goederen, "waarvan de verdeling of herverdeling binnen de menselijke mogelijkheden ligt" (Van Asperen 1986: 70). Mogelijke substantiële verdelingscriteria zijn: ieder persoon een gelijk deel, ieder naar behoefte, ieder naar inspanning, ieder naar maatschappelijke bijdrage, ieder naar prestatie (Beauchamp 1991: 348). Sommige criteria zijn egalitair: ze rechtvaardigen een verdeling die in bepaalde aspecten gelijk is. Andere criteria zijn inegalitair en rechtvaardigen een ongelijke verdeling. Het zal duidelijk zijn dat 'egalitair' hier niet wordt opgevat in de fundamentele zin.

Hieronder zullen eerst enkele filosofische perspectieven op rechtvaardigheid worden aangeduid, aansluitend bij de in de vorige paragraaf onderscheiden liberale, communitaristische en republikeinse perspectieven. Vervolgens komen enkele onderscheidingen tussen normatieve principes aan bod die relevant zijn voor verdelingssituaties in een multi-etnische samenleving. Tenslotte zullen enkele idealen van een rechtvaardige samenleving worden getypeerd en de consequenties die deze hebben voor culturele verscheidenheid in de samenleving.

Theorieën van rechtvaardigheid

De verschillende rechtvaardigheidstheorieën in de politieke filosofie geven verschillende substantiële invullingen van het formele principe van rechtvaardigheid. Aan het ene uiterste staan klassiek-liberale theorieën, van onder andere John Locke en Adam Smith. Klassiek-liberale uitgangspunten komen terug in hedendaagse libertaire theorieën zoals die van Robert Nozick (1974). Het betreft de opvatting van een waarborgstaat waarbij de overheid zich beperkt tot haar minimale functies, zoals het bieden van bescherming tegen geweld, contractbreuk en diefstal. Een meer omvangrijke staat zou volgens deze opvatting in strijd zijn met de individuele vrijheidsrechten (Manenschijn 1985: 73). Binnen de marges van de gegarandeerde minimale rechten wordt elke uitkomst van het marktmechanisme in principe als rechtvaardig gezien. Dit kan aangeduid worden als een opvatting van *zuivere procedurele rechtvaardigheid*; elk verdelingsresultaat van de *faire procedures* is per definitie rechtvaardig (zie Rawls 1980: 86). Er is dus geen onafhankelijk substantieel criterium voorhanden om de (on)rechtvaardigheid van het verdelingsresultaat vast te stellen. Aan het andere uiterste staan socialistische en marxistische rechtvaardigheidsopvattingen, waarbij uitgegaan wordt van enkele simpele, substantiële criteria voor rechtvaardige *uitkomsten* van verdelingsprocessen, bijvoorbeeld een gelijke verdeling van inkomen en macht.

Het sociaal-liberalisme neemt een tussenpositie in. In de sociaal-liberale theorievorming die in deze eeuw tot ontwikkeling is gekomen, wordt in sterkere mate dan in het klassiek-liberalisme rekening gehouden met de 'sociale kosten' van het competitieve individualisme dat een liberale-kapitalistische samenleving kenmerkt (Van den Brink 1994a). De overheid dient dan de 'onvolkomenheden' van het marktmechanisme te corrigeren, onder andere door het garanderen van een bestaansminimum. Over andere substantiële verdelingscriteria boven dit minimum zijn sociaal-liberalen verdeeld. Het ideaal is een verdeling via *faire procedures* binnen een rechtvaardige institutionele structuur, zonder de overtuiging dat dergelijke procedures per definitie een rechtvaardig resultaat opleveren. Dit betreft een opvatting van *imperfecte procedurele rechtvaardigheid*, dat wil zeggen dat er wel een bepaald onafhankelijk criterium is voor een rechtvaardig verdelingsresultaat, maar dat het niet mogelijk is om een procedure te ontwerpen die een dergelijk resultaat garandeert (Rawls 1980: 85-86; Beauchamp 1991: 358).⁵ Een voorbeeld hiervan vormen de procedures van het strafrecht. Het onafhankelijke criterium hierbij is dat alleen diegene die de

⁵ Daarnaast kan een vorm van *perfecte procedurele rechtvaardigheid* worden onderscheiden, waarbij zowel een onafhankelijk criterium bestaat voor de rechtvaardige uitkomst als een procedure om die rechtvaardige uitkomst te garanderen (Rawls 1980: 85). Een voorbeeld van deze vorm van rechtvaardigheid is een schaaktoernooi, waarbij de hoofdprijs dient te gaan naar diegene die de hoogste score heeft (Van Willigenburg e.a. 1993: 47). Deze vorm van procedurele rechtvaardigheid is voor de veelal complexe maatschappelijke verdelingskwesties zelden relevant.

misdaad heeft gepleegd, schuldig bevonden dient te worden. Er zijn evenwel geen procedures te bedenken die deze rechtvaardige uitkomst garanderen. In de praktijk wordt uitgegaan van procedurele regels die, indien strikt opgevolgd, redelijk betrouwbaar zijn wat betreft het bevorderen van het beoogde resultaat. Hetzelfde gaat in zekere zin op voor meritocratische selectieregels op de arbeidsmarkt. Het onafhankelijke criterium hiervoor wordt veelal geformuleerd als de juiste man of vrouw op de juiste plaats - kortom, een verdeling volgens het beginsel van prestatie of verdienste - maar er zijn geen wervings- en selectieprocedures te ontwerpen die een dergelijke rechtvaardige uitkomst garanderen.⁶ De situatie wordt nog complexer doordat in elke maatschappelijke sfeer weer andere criteria kunnen gelden. Bovendien is het vaak zo dat de verdeling van een bepaald sociaal goed (zoals inkomen) de verdeling van andere sociale goederen (zoals onderwijs) kan beïnvloeden. Sociaal-liberalen zoals Rawls streven onder andere om de laatste reden naar het construeren van abstracte principes van rechtvaardigheid die als normatieve grondslagen voor een rechtvaardige institutionele structuur van de samenleving dienen.

Sociaal-liberale rechtvaardigheidsopvattingen zijn bekritiseerd vanuit neorepublikeinse, communitaristische en neoliberale hoek. Het neorepublicanisme benadrukt dat rechtvaardigheid niet alleen betrekking heeft op de verdeling van sociale goederen. Rechtvaardigheid vereist eveneens dat via publieke discussie en democratische besluitvormingsstructuren wordt gezocht naar overeenstemming over de inrichting van de samenleving, en derhalve ook over de verdelingscriteria. Bijgevolg staat in dit perspectief het begrip 'participatie' centraal, vooral in politieke zin. Communitaristen benadrukken dat rechtvaardigheid in essentie een kenmerk is van specifieke gemeenschappen, en dus gedefinieerd wordt door gedeelde culturele tradities, betekenissen en praktijken (Kolm 1993: 458; zie ook Walzer 1983). Zij bekritisieren liberale filosofen vanwege hun universalistische en rationalistische rechtvaardigheidsopvattingen. Dit houdt tevens een kritiek in op de preoccupatie van liberale filosofen met kwesties van rechtvaardigheid en individuele rechten. Daarmee wordt volgens communitaristen over het hoofd gezien dat een rechtvaardige institutionele structuur alleen kan gedijen binnen een bepaalde historisch gegroeide gemeenschap met een specifieke cultuur, die als basis kan dienen voor een gedeelde nationale identiteit, welke weer een sterk saamhorigheidsgevoel mogelijk maakt. Het gaat hier om een (neo)conservatief gedachtegoed.

Tenslotte is het sociaal-liberalisme - en vooral de verzorgingsstaten waarin het uitdrukking heeft gevonden - bekritiseerd vanuit het neoliberalisme. Dit betreft een rechtse, markt-georiënteerde vorm van liberalisme die ook wel aangeduid wordt als "the New Right" (Barry 1987; Gamble 1988; Overbeek & Van der Pijl 1993). Onder

⁶ Het begrip 'meritocratie' is afkomstig van Michael Young, die in zijn boek *The rise of the meritocracy 1870-2033* (1958) een anti-utopie schetst waarin het meritocratische verdelingsprincipe in absolute zin is verwezenlijkt.

het label van "the New Right" of neoliberalisme wordt vaak kritiek op de verzorgingsstaat samengenomen vanuit zowel 'rechtse' liberale geleerden (libertarisme en klassiek-liberalisme) als vanuit neoconservatieve hoek. Het betreft een ideologie van de vrije markt die vorm heeft gekregen in de "Reagan revolution" en het "Thatcherism" en die in de jaren tachtig en negentig op mondiaal niveau de dominante ideologie zou zijn geworden (Overbeek & Van der Pijl 1993). Deze ideologie is "characterized by the sometimes uneasy and contradictory fusion of liberal and conservative elements. In its liberal guise, neo-liberalism is the politics constructed from the individual, freedom of choice, the market society, *laissez-faire*, and minimal government. Its neo-conservative component builds on strong government, social authoritarianism, disciplined society, hierarchy and subordination, and the nation" (idem: 15; zie Gamble 1988). Neoconservatieven en 'rechtse' liberalen vinden elkaar in hun kritiek op de sociaal-liberale voorstelling van sociale rechtvaardigheid en de aantasting van privé-eigendom die overheidsinterventie, gericht op verwezenlijking van sociale rechtvaardigheid, met zich meebrengt. Libertaristen en klassiek-liberalen omhelzen de vrije markt op grond van hun opvatting van individuele vrijheid. Daarentegen waarderen neoconservatieven de vrije markt vooral vanwege de discipline die deze bijbrengt (Kymlicka 1990: 155). In het denken van Nieuw Rechts overheerst duidelijk het liberale element (Barry 1987).⁷

Gelijkheid van kansen en gelijke uitkomsten

Wat zijn nu normatieve noties en vraagstukken inzake verdelende rechtvaardigheid die specifiek van belang zijn voor een multi-etnische samenleving? Hierbij kan gedacht worden aan gelijkheid als non-discriminatie of gelijke behandeling enerzijds en aan gelijke uitkomsten of evenredigheid anderzijds. Laten we beginnen met de notie van gelijkheid als non-discriminatie of gelijke behandeling. Dit kan opgevat worden als een vorm van zwakke gelijkheid. Het *principe van zwakke gelijkheid* beoogt een verdeling van een goed, zonder dat daarbij een bepaald, irrelevant geacht persoonskenmerk gewicht in de schaal legt (Van Asperen 1986: 71; Barry 1990). Persoonskenmerken zoals etnische herkomst, 'ras', sekse, seksuele geaardheid en

⁷ De term neoliberalisme wordt, in ieder geval in de Nederlandse context, vaak gereserveerd voor de markt-georiënteerde liberalen. In deze zin wordt dit begrip gehanteerd door De Haan (1993). Hij onderscheidt twee dominante vocabulaires van waaruit de verzorgingsstaat in Nederland werd (en wordt) bekritiseerd, namelijk het neoliberale en neoconservatieve (zie De Haan 1993: 120 e.v.). Uit analytisch oogpunt is het inderdaad juist om beide gescheiden te houden (zie ook Kymlicka 1990: 155), en in dit boek zal neoliberalisme hoofdzakelijk opgevat worden als het rechtsliberale marktdenken, dus in de betekenis die De Haan eraan geeft. Wel moet bij de analyse van het politiek discours in het oog worden gehouden dat bij verschillende politieke partijen mengvormen van verschillende vocabulaires kunnen voorkomen. Neoliberalisme en neoconservatisme zijn overigens begrippen die vooral in de politieke wetenschappen worden gehanteerd. In de politieke filosofie gaat het veeleer om libertarisme en communitarisme of gemeenschapsdenken. Libertarisme kan als een variant van neoliberalisme worden opgevat en neoconservatisme als een vorm van gemeenschapsdenken.

religie dienen in principe irrelevant te zijn in verdelingscontexten. Het betreft een vorm van *zwakke* gelijkheid, omdat het tot gevolg heeft dat de referentiegroep, waarop de verdelingsregel wordt toegepast, wordt uitgebreid, zonder dat ongelijke behandeling op grond van relevante verdelingscriteria wordt afgewezen.⁸ Het komt er op neer dat individuen onder andere op grond van hun etnische herkomst niet *slechter* behandeld mogen worden (Barry 1990: 123).⁹

Gelijke behandeling tijdens verdelingsprocedures houdt in feite in dat bij selectieprocedures alleen criteria gehanteerd mogen worden die relevant zijn in de verdelingscontext, bijvoorbeeld met het oog op de uitoefening van de functie. Het betreft de norm van gelijke behandeling, van bijvoorbeeld allochtonen en autochtonen tijdens een bepaalde selectieprocedure. Maar al zijn afzonderlijke selectieprocedures op zichzelf eerlijk en non-discriminatoire, dan nog functioneren ze in moderne samenlevingen tegen de achtergrond van aanzienlijke sociale en economische ongelijkheden waardoor individuen ongelijke kansen hebben om zich te kwalificeren voor de maatschappelijke competitie (Fishkin 1983). Bovendien wordt een cumulatie van nadelen bij bepaalde bevolkingscategorieën - minderheden, arbeiders, vrouwen - in combinatie met de intergenerationele overdraagbaarheid op zich strijdig geacht met de egalitaire uitgangspunten van een liberaal-democratische samenleving (zie Schuyt 1987). Zo'n situatie vormt een aantasting van de gelijke waardigheid van individuen.

De overheid wordt in verzorgingsstaten op deze gronden de verantwoordelijkheid toegekend om te zorgen voor een zekere gelijkheid van uitgangspunten, ter garanderen van eerlijke competitieve kansen in de samenleving. Traditioneel krijgt het basisonderwijs hier een belangrijke taak toegekend. Tevens zijn andere vormen van compensatie voor achterstandsgroepen mogelijk, zoals extra voorzieningen en subsidies (Entzinger & Fermin 1991). Ook kan gedacht worden aan bepaalde maatregelen van positieve actie met het oog op het eerlijker laten functioneren van wervings- en selectieprocedures. Het kan hier gaan om maatregelen zoals het aanpassen van de wervingsmethoden om ook allochtonen te bereiken en het wijzigen of verwijderen van psychologische tests uit selectieprocedures, indien ze vanwege een *cultural bias* relatief ongunstig uitpakken voor minderheidsgroepen. Het doel van dit alles is om allochtonen uiteindelijk eerlijke kansen te geven binnen de selectieproce-

⁸ Daartegenover staan vormen van *sterke* gelijkheid; dit betreft bijvoorbeeld het toekennen van een gelijk basisinkomen aan alle ingezetenen.

⁹ Dit laat de mogelijkheid open om individuen op grond van o.a. hun etnische herkomst wel anders te behandelen, zolang het maar geen slechtere behandeling betreft. Hierbij kan gedacht worden aan vormen van bi-cultureel onderwijs voor allochtonen. Barry (1990: 123) onderscheidt daarnaast een principe van non-discriminatie dat verbiedt om personen op grond van o.a. hun etnische herkomst *anders* te behandelen, omdat dit *op zich* vernederend zou zijn.

dures. Indien uiteindelijk niet wordt getornd aan de selectiecriteria, kan nog steeds van gelijke behandeling worden gesproken.

Tegenover deze norm van gelijke behandeling of van gelijkheid als non-discriminatie kan een egalitaire opvatting (in niet-fundamentele zin) worden geplaatst. Dan verkiest men ongelijke behandeling van individuen naar bijvoorbeeld etnische herkomst tijdens het verdelingsproces, met het oog op het realiseren van gelijke uitkomsten voor de verschillende etnische groepen, althans van een evenredig verdelingsresultaat. Een dergelijke ongelijke behandeling is in strijd met de norm van gelijkheid als non-discriminatie. Indien hiervoor 'goede' redenen aangevoerd kunnen worden, kan gesproken worden van positieve discriminatie of voorkeursbehandeling. Mogelijk goede redenen zijn bijvoorbeeld compensatie van discriminatie in het verleden of het ongedaan maken van (de effecten van) allerlei vormen van structurele discriminatie in de samenleving (zie Sloot 1986; Fermin 1989). Zoals bekend is voorkeursbehandeling of positieve discriminatie een controversiële praktijk.

Opvattingen van gelijke behandeling tijdens selectieprocedures enerzijds en gelijkheid van uitkomsten of evenredigheid anderzijds kunnen tegenover elkaar worden geplaatst (zie bijv. Jewson & Mason 1986), maar in de praktijk zijn allerlei mengvormen mogelijk en gangbaar. Libertaire opvattingen staan aan het ene uiterste. Zoals we zagen wordt dan uitgegaan van een opvatting van zuivere procedurele rechtvaardigheid. In dat geval zijn de resultaten van eerlijke verdelingsprocedures per definitie rechtvaardig. Aan het andere uiterste staan egalitaire opvattingen van evenredigheid, vooral gangbaar in socialistische en marxistisch-geïnspireerde kringen. Sociaal-liberalen staan diverse tussenvormen voor. Zij hebben een voorkeur voor gelijke behandeling tijdens selectieprocedures. Maar vanuit een opvatting van imperfecte procedurele rechtvaardigheid kunnen duidelijk ongelijke of onevenredige uitkomsten worden opgevat als een teken dat de procedures niet eerlijk zijn, dan wel dat geen sprake is van gelijke kansen om zich te kwalificeren voor de competitie. Evenredigheid wordt in dit geval niet opgevat als een na te streven toestand - die via ongelijke behandeling gerealiseerd dient te worden - maar slechts als een 'controle-criterium', zonder dat er bij voorbaat vanuit wordt gegaan dat een onevenredige verdeling per definitie onrechtvaardig is. Gelijkheid van kansen hoeft immers geen gelijkheid van uitkomsten tot stand te brengen. Een reden voor het resultaat van ongelijke uitkomsten kan bijvoorbeeld zijn dat leden van een bepaalde groep op grond van bepaalde culturele of groepskenmerken andere wensen hebben aangaande de te verwerven sociale goederen. Zo kunnen Turkse Nederlanders oververtegenwoordigd zijn onder kleine ondernemers, Chinese Nederlanders onder restauranthouders en Indische Nederlanders onder ambtenaren, vanwege verschillen in preferenties en/of tradities. Dergelijke ongelijke uitkomsten zijn evenwel niet altijd goed te onderscheiden van ongelijke verdelingsresultaten die het gevolg zijn van maatschap-

pelijke ongelijkheden en kansenongelijkheid. Bovendien kunnen bepaalde elementen van minderheidsculturen juist het gevolg zijn van hun marginale positie. Kortom, in de complexe maatschappelijke realiteit komt het geregeld voor dat het "individualistisch ideaal van gelijkheid van kansen botst (...) met de sociale realiteit van groepsvorming en de daarmee samengaande verschillen in cultuur, macht en bezit" (Entzinger & Fermin 1991: 87). Vooral sociaal-liberalen hebben oog voor deze complexiteit, wat een reden is waarom ze niet zoals libertaristen en socialisten met eenvoudige verdelingscriteria komen.

Zoals eerder is opgemerkt, zullen sociaal-liberalen los van de eerlijkheid van procedures zeer onevenredige verdelingsresultaten voor bijvoorbeeld allochtonen en autochtonen op zichzelf onwenselijk achten, omdat dit in strijd is met het egalitaire uitgangspunt van een liberale democratie. Zo wordt de voortdurende sociaal-economische achterstandspositie van allochtonen in de Nederlandse samenleving veelal op zichzelf als onrechtvaardig aangemerkt. Een interpretatie van dit egalitaire uitgangspunt wordt door Fishkin (1983: 32) geformuleerd als het principe van gelijke levenskansen ("equality of life chances"):

"the prospects of children for eventual positions in society should not vary in any systematic and significant manner with their arbitrary native characteristics."

Maatregelen gericht op het bevorderen van gelijkheid van kansen van allochtonen en autochtonen in de samenleving kunnen evenwel conflicteren met andere principes in verdelingssituaties. Indien bijvoorbeeld wordt gekozen voor een vorm van voorkeursbehandeling, botst dit met het uitgangspunt van gelijkheid als non-discriminatie, dat inhoudt dat tijdens verdelingsprocedures alleen op relevante zaken, zoals kwalificaties en prestaties mag worden gelet. Het betreft hier het beginsel van prestatie of verdienste. Kiest de overheid er daarentegen voor om gelijkheid van kansen te bevorderen via het onderwijs, dan kan dat conflicteren met de vrijheidsrechten van de betrokkenen. Veelal wordt de leerplicht evenwel niet als zodanig ervaren. Er zijn andere vormen van overheidsinterventie die gericht zijn op het bevorderen van gelijkheid van kansen via onderwijs en educatie, waartegen regelmatig wel het bezwaar wordt aangevoerd dat het een inbreuk vormt op de vrijheidsrechten van de betrokkenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorschoolse educatieprojecten voor allochtonen (zoals het 'Opstap'-project), voor inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en vooral voor voorstellen inzake de spreiding van leerlingen over de scholen in een stad om onderwijssegregatie tegen te gaan. Fishkin spreekt in deze context over een trilemma, doordat het beginsel van gelijkheid van levenskansen, het vrijheidsprincipe en het prestatiebeginsel niet alle drie tegelijkertijd in absolute zin te verwezenlijken zijn in de niet-ideale wereld (zie ook Schuyt 1986).

Idealen van een rechtvaardige samenleving

Verschillende opvattingen van rechtvaardigheid en gelijkheid kunnen, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, opgevat worden als leidraad voor een rechtvaardige behandeling van individuen en groepen in het heden. Daarnaast kunnen voorstellingen van sociale rechtvaardigheid ook gehanteerd worden als nastrevenswaardige idealen of streefdoelen die de overheid middels beleid en wetgeving moet bevorderen. Welke idealen van een rechtvaardige, pluriforme samenleving zijn zoal te onderscheiden?

Allereerst is er het ideaal van neoliberalen, volgens welke de vrije markt een rechtvaardig verdelingsresultaat oplevert. In de praktijk wordt er - zeker in de Nederlandse context - vanuit gegaan dat de overheid naast individuele vrijheidsrechten ook eerlijke competitieve kansen dient te verzekeren. In dat geval is het beleid gericht op een meritocratisch ideaal, een samenleving waar bij selectieprocedures alleen persoonlijke verdienste, prestaties en door persoonlijke inspanning verworven kwalificaties mogen meetellen, en dus geen persoonskenmerken zoals sekse en etnische herkomst. Kortom, het betreft het ideaal van een open samenleving met een gradueel stratificatiesysteem, waarin universele, voor alle individuen geldende, verdelingscriteria gehanteerd worden. Het marktmechanisme staat centraal, met zijn potentieel om zowel vrijheid als welvaart te produceren. Rechtvaardigheid, efficiëntie en het vergroten van het algemeen welzijn (*utility*) gaan in een dergelijke maatschappij op een harmonieuze wijze samen (zie Fermin 1989). Het betreft een competitieve samenleving, die aanzienlijke ongelijkheden kan herbergen en dus alleen in zwakke zin egalitair is te noemen. Een dergelijke individuele prestatie maatschappij biedt ruimte voor verscheidenheid in de domestieke sfeer, maar vereist voor participatie in de sociaal-economische sfeer aanpassing aan de individualistische, meritocratische eisen.

Een geheel ander rechtvaardigheidsideaal is dat van gelijkheid als egalitarisme. Een dergelijke voorstelling omvat substantiële verdelingscriteria die "aanwijzingen geven voor een - nader gespecificeerd - patroon van *uitkomsten*" (Van Asperen 1986: 76). Er zijn verschillende nadere invullingen en toepassings-sferen mogelijk van gelijkheid als egalitarisme. In een verzorgingsstaat als de Nederlandse zijn duidelijk egalitaristische tendenties aanwezig. Ook zijn veel theorieën van sociaal-liberale filosofen in deze zin egalitair georiënteerd (bijv. Rawls 1980). Als politieke stromingen zijn marxistische geïnspireerde politieke stromingen zoals de sociaal-democratie en het socialisme in sterke mate egalitair te noemen. Deze stromingen zijn gericht op een wijziging van de sociale stratificatie in egalitaire richting - met andere woorden nivellering - ofwel de vervanging van het stratificatiesysteem van een kapitalis-

tische samenleving door dat van een socialistische maatschappij-ordening.¹⁰ Verwezenlijking van dergelijke idealen van rechtvaardigheid vereist gewoonlijk een sterke staat. Vanuit liberaal perspectief zal dat aangemerkt worden als een onaanvaardbare schending van individuele (negatieve) vrijheidsrechten. Een verdelingspraktijk die gericht is op gelijkheid van resultaten zal onvermijdelijk een inperking van de mogelijkheid van verscheidenheid tot gevolg hebben (zie Nickel 1987).

Terwijl liberale, sociaal-democratische en socialistische perspectieven universele kenmerken, behoeften en vermogens van individuen als uitgangspunt nemen voor hun rechtvaardigheidsopvattingen, staat in particularistisch georiënteerde perspectieven - zoals die van de christen-democratie - juist de erkenning en instandhouding van sociaal-culturele groepsverschillen voorop. Een corporatief maatschappij-ideaal gaat veelal samen met een vorm van groepsrechtvaardigheid. Hier kan gedacht worden aan het ideaal van een samenleving die gesegmenteerd is naar levensbeschouwing en waarin sprake is van een evenredige verdeling van maatschappelijke goederen over de verschillende segmenten. Nederland ten tijde van de verzuiling is hiervan een voorbeeld. Het evenredigheids criterium speelde toen een belangrijke rol. De overheid diende in haar beleid inzake verzuilde instellingen de beschikbare middelen gelijkelijk over de zuilen te verdelen. Net als bij de socialistische modellen gaat ook hier de voorkeur uit naar differentiële behandeling op basis van groepskenmerken, maar nu naar gelang de levensbeschouwelijke zuil. Evenredigheid was in het verzuilde Nederland een element van een 'pacificatiepolitiek', maar tegelijk steunde ze op een bepaald principe van groepsrechtvaardigheid. Criteria van groepsrechtvaardigheid kunnen gecombineerd worden met andere verdelingscriteria. Zo was het verzuilde Nederland tegelijk ook een gemengde markteconomie. Het evenredigheidsprincipe gold alleen voor zover de overheid presterend optrad. Een dergelijk corporatief maatschappij-ideaal biedt ondersteuning aan een verscheidenheid aan collectieve levensvormen, maar brengt tegelijk het risico met zich mee dat individuen in 'hun' culturele of levensbeschouwelijke groepen worden 'opgesloten'. Dit ideaal kan conflicteren met individuele vrijheidsrechten en de norm van gelijke behandeling. Tevens belemmert het uitgangspunt van soevereiniteit in eigen kring het voeren van een effectief beleid gericht op bevordering van individuele gelijkheid van kansen.

¹⁰ Ik zal in het vervolg de term 'socialistisch' hanteren voor stromingen of partijen die streven naar afschaffing van de kapitalistische orde, om deze te vervangen door een klassenloze, socialistische samenleving; de term 'sociaal-democratisch' zal ik gebruiken voor stromingen c.q. partijen die uit zijn op een compromis met de kapitalistische productiewijze en het marktmechanisme alleen in verdergaande mate willen corrigeren dan liberalen (vgl. Van Putten 1996). In deze zin zijn de huidige PvdA en GroenLinks als sociaal-democratisch aan te merken, en de klein-linkse partijen van de jaren tachtig, en met name de PSP en CPN, als socialistisch.

2.4.2 Definities van ongelijkheid in een multi-etnische samenleving

Uiteenlopende gezichtspunten op verdelende rechtvaardigheid, gelijkheid en vrijheid houden veelal verband met verschillende definities van de sociale realiteit. Omgekeerd kunnen abstracte beginselen van rechtvaardigheid op verschillende wijze worden ingevuld en toegepast, afhankelijk van de definitie van de 'feitelijke' situatie. Indien we ons beperken tot het multi-etnische aspect van een samenleving, dan betreft het verschillende definities van de maatschappelijke ongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen. Wordt deze maatschappelijke ongelijkheid primair in sociaal-economische of ook in sociaal-culturele termen beschreven en verklaard? Worden de oorzaken voor de maatschappelijke ongelijkheid gelokaliseerd bij (kenmerken van) allochtonen en autochtonen of bij de institutionele structuur?

Rinus Penninx (1988) maakt een onderscheid tussen twee aspecten van processen die de positie van individuen en groepen in een samenleving bepalen. Het aspect van *positieverwerving* benadrukt het belang van persoonlijke eigenschappen, inspanningen en keuzes om een positie in de samenleving te verwerven. Het aspect van *positietoekenning* verwijst naar structurele en culturele factoren en processen in de omringende samenleving, die de keuzen van individuen in meerdere of mindere mate inperken. Beide aspecten kunnen betrekking hebben op verschillende niveaus: van individuen, organisaties en instituties. Positieverwerving en positietoekenning kunnen bovendien zowel in positieve zin plaats vinden, met positieverbetering als gevolg, en in negatieve zin, resulterend in een lagere positie in de maatschappelijke rangorde.

De positie zelf wordt door Penninx ontleed in twee nauw samenhangende onderdelen: de maatschappelijke en een etnisch-culturele positie. De *maatschappelijke positie* definieert hij als "de plaats van een groep als geheel in de sociale gelaagdheid van de samenleving" (p.45), afgemeten aan zaken als arbeidspositie, inkomen, huisvesting en onderwijskwalificaties. In andere termen kan deze positie aangeduid worden als "formele participatie" in centrale maatschappelijke sectoren (Veenman 1995: 118). In deze studie zal de voorkeur uitgaan naar de term sociaal-economische positie en sociaal-economische integratie van allochtonen in de samenleving. De *etnisch-culturele positie* wordt door Penninx gedefinieerd als "de mate waarin een bepaalde groep door (het grootste deel van) de samenleving als primair een aparte, ándere groep wordt beschouwd of de groep zichzelf primair als zodanig beschouwt" (Penninx 1988: 51). Het gaat hierbij om processen van onder andere groepsidentificatie, groepsloyaliteit en stigmatisering. De term 'positie' is in dit geval nogal verwarrend. Bovendien heeft Penninx' definitie alleen betrekking op etniciteit, terwijl in principe ook cultuurverschil een factor kan zijn die bijvoorbeeld tot spanningen tussen etnische groepen kan leiden en maatschappelijke stijging kan belemmeren. Justus Veenman (1995: 118) ontleed de term etnisch-culturele positie in twee

onderdelen, een gedrags- en een houdingsaspect. Het eerste aspect duidt hij aan als "informele participatie" en heeft betrekking op de sociale contacten met autochtone Nederlanders. Het houdingsaspect formuleert hij als "de mate van oriëntatie op de Nederlandse omgeving" (idem). Hiermee worden evenwel niet de interetnische ontwikkelingen aangeduid waarop Penninx' begrip van etnisch-culturele positietoekening betrekking heeft, zoals processen van stigmatisering en intolerantie en van verdraagzaamheid en acceptatie. Het is moeilijk om voor al deze sociaal-culturele processen een overkoepelende term te vinden. In het algemeen worden ze in deze studie omvat door de term sociaal-culturele (des-)integratie. Daarnaast zullen dergelijke verschijnselen ook aangeduid worden in andere termen, zoals sociaal-culturele oriëntatie en participatie, identiteitsbeleving, culturele aanpassing, erkenning van minderheidsculturen en culturele achterstelling.

Er zijn vele verschillende mogelijke verklaringen voor de overwegend lage sociaal-economische positie van allochtone minderheden, waarbij de zojuist onderscheiden processen en aspecten op verschillende wijze kunnen worden ingevuld en gerelateerd. Verklaringen kunnen variëren naar bijvoorbeeld categorie, situatie en maatschappelijke sector. Wat betreft de sector *onderwijs* zijn op z'n minst drie interpretaties en oplossingen van het gelijkheidsprobleem gangbaar, die overigens zowel op arbeiderskinderen als kinderen van allochtone minderheden toegepast worden (Schuyt 1986; Teunissen 1990; Bakker 1991). Ten eerste kan een zogenaamde *deficietthese* worden onderscheiden, waarbij de ongelijkheid van onderwijskansen wordt verklaard uit een culturele achterstand van allochtone minderheden en/of van de lagere sociale milieus. De oplossing voor kansengelijkheid wordt gezocht bij compensatorische faciliteiten en projecten voor de leerlingen van de doelgroep om de achterstand in te lopen. De (meritocratische) normen voor schoolsucces dienen gehandhaafd te worden, wat impliceert dat allochtone en arbeiderskinderen zich dienen aan te passen aan de standaardcultuur (of middenklasse cultuur) willen ze succesvol de school doorlopen. Ten tweede kan een *differentiethese* worden onderscheiden, die stelt dat de cultuur van minderheden of van arbeiders ten onrechte als 'inferieur' wordt gekwalificeerd en daardoor wordt gediscrimineerd. De cultuur van allochtonen is niet 'minder', maar 'anders'. Er is dus geen sprake van achterstand maar van achterstelling op het culturele vlak. De oplossing van het ongelijkheidsprobleem wordt hier gezocht in een interculturele benadering: de culturele pluriformiteit moet in de organisatie en de inhoud van het onderwijs tot uiting komen. In selectieprocessen dient dus rekening te worden gehouden met de feitelijke multiculturele situatie. Ten slotte is er een *correspondentie- of reproductiethese*, volgens welke de ongelijkheid in het onderwijs een weerspiegeling is van de ongelijkheid in de samenleving en het onderwijs de maatschappelijke ongelijkheid reproduceert. Opheffing van ongelijkheid in het onderwijs vereist dan een verandering van de

sociaal-economische en politieke ordening van de samenleving. Wel kan het onderwijs de leerlingen bewust maken van deze maatschappelijke onrechtvaardigheid. De 'onderdrukking' van minderheden kan primair in sociaal-economische termen gedefinieerd worden - een marxistische klassenbenadering - of in 'raciale' termen, zoals in het anti-racismeperspectief.

Ter verklaring van achterstanden van allochtone minderheden op de *arbeidsmarkt* zijn weer andere perspectieven te onderscheiden (bijv. Bovenkerk 1990; Veenman & Martens 1995). De variatie in standpunten kan samenhangen met verschillende antwoorden op vragen zoals: dienen de verklarende factoren vooral te worden gezocht aan de aanbodzijde of aan de vraagzijde? In welke mate kan de marginale positie van allochtonen op de arbeidsmarkt of hun hoge werkloosheid verklaard worden in termen van algemene klasse-factoren, cultuurverschillen of factoren die samenhangen met migratie, zoals onbekendheid met de ontvangende samenleving en taalproblemen? Veenman en Martens (1995) hebben zes 'thesen' aan de Nederlandse sociaal-wetenschappelijke literatuur ontleend die verschillende verklaringen bieden voor de positie van minderheden op de arbeidsmarkt.

De *conjunctuurthese* en de *herstructureringsthe* zoeken de oorzaken bij processen op macro- en mesoniveau aan de vraagzijde, namelijk bij de nadelige gevolgen van recessies en van structureel verlies van laaggekwalificeerde werkgelegenheid voor laag opgeleide groepen, waaronder zich veel allochtonen bevinden. De gepaste overheidsreactie bij deze diagnose is het voeren van een algemeen werkgelegenheidsbeleid.

De *discriminatiethese* richt zich eveneens op de vraagzijde, maar definieert de werkloosheid en de marginale positie van minderheden op de arbeidsmarkt in termen van achterstelling van minderheden. Het kan hier gaan om vormen van *directe* discriminatie, waarbij individuen anders en slechter worden behandeld juist vanwege hun groepskenmerken (etnische herkomst, huidskleur), dus 'omdat zij anders zijn'. Het kan ook gaan om *indirecte* discriminatie, waarbij de achterstelling plaatsvindt op basis van kenmerken die in mindere of meerder mate correleren met groepskenmerken zoals etnische herkomst, terwijl de betreffende selectiecriteria niet noodzakelijk zijn met het oog op de vervulling van de functie in kwestie. Voor allochtonen kan gedacht worden aan criteria zoals beheersing van de Nederlandse taal voor ongeschoold werk en 'het passen binnen het (veelal homogeen autochtone) team'. Er kan ook onderscheid worden gemaakt tussen *individuele* discriminatiepraktijken en *geïstitutionaliseerde* discriminatie. In het laatste geval is sprake van institutioneel verankerde handelingspatronen en praktijken die leden van de dominante groepen bevoordelen boven die van minderheidsgroepen (Entzinger & Fermin 1991). Geïstitutionaliseerde discriminatie kan gezien worden als het gevolg van een onvoldoende aanpassing van de institutionele structuur aan de relatief nieuwe multi-etnische situa-

tie, met andere woorden als een vorm van indirecte discriminatie. Daarentegen wordt geïnstitutionaliseerde discriminatie binnen een anti-racismeperspectief opgevat als een 'logisch' onderdeel van een alomvattende racistische maatschappij-ordening (Van Dijk 1991). Ook in marxistisch georiënteerde klassenbenaderingen wordt het accent gelegd op geïnstitutionaliseerde vormen van achterstelling, maar ditmaal gebaseerd op de klassenstructuur van de samenleving. Deze twee interpretaties leggen het accent op de institutionele verankering van raciale en/of sociaal-economische ongelijkheid, en vormen zo een variant van wat Veenman en Martens een *institutionele verklaring* noemen. In meer algemene zin benadrukt een institutionele verklaring het belang van institutionele factoren voor de werking van de arbeidsmarkt, zoals het gevoerde arbeidsmarktbeleid.

Tenslotte onderscheiden Veenman en Martens twee thesen die gericht zijn op factoren aan de aanbodzijde. De *deficietthese* zoekt de verklaring voor de hoge werkloosheid of de oververtegenwoordiging van allochtonen bij hun lage of onvoldoende kwalificaties. Daarnaast onderscheiden Veenman en Martens de *differentiethese* die het accent legt op de betekenis van sociaal en cultureel kapitaal van minderheden. Deze these zoekt de oorzaken van de lage sociaal-economische positie van minderheden bij een gebrek aan integratie in de Nederlandse samenleving. Leden van minderheden zouden geen toegang hebben tot belangrijke sociale netwerken en te zeer georiënteerd zijn op de eigen groep en te weinig op de ontvangende samenleving. Deze twee verklaringen vertonen overeenkomsten en ze worden soms ook samen genomen, bijvoorbeeld in een perspectief van 'ontoereikende aanpassing' (Bovenkerk 1990). Het gaat in beide gevallen veelal om zaken die inherent zijn aan een migratiesituatie, zoals onvoldoende taalbeheersing en kennis van de Nederlandse samenleving. Indien op dergelijke factoren het accent wordt gelegd, wordt het maatschappelijk stratificatiesysteem als relatief open voorgesteld, terwijl tegelijk verondersteld wordt dat sprake is van een vrij homogene Nederlandse cultuur waaraan immigranten zich in de openbare sfeer in zekere mate dienen aan te passen, willen ze in sociaal-economisch opzicht succesvol zijn (zie Bovenkerk 1990). Het verschil is dat de deficietthese de verdelingscriteria primair als universeel aanmerkt, terwijl de differentiethese juist stelt dat de samenlevingsopbouw gebaseerd is op particularistische criteria (vgl. Roelandt 1994). Het is mogelijk de differentiethese in meer algemene termen te formuleren, namelijk dat verschil in cultuur en oriëntatie in belangrijke mate de achterstanden van minderheden verklaren. In dat geval kunnen de remedies zowel gezocht worden bij een culturele aanpassing van allochtonen als bij een aanpassing van de institutionele structuur aan de multiculturele situatie. Deze laatste variant komt overeen met de eerder onderscheiden differentiethese binnen de onderwijssociologische literatuur. De twee interpretaties van de differentiethese gaan uit van een verschillende maatschappijvisie: de assimilationistische versie veronderstelt een vrij homogene publieke cultuur als voorwaarde voor het

optimaal functioneren van een moderne, complexe samenleving (vgl. Hoffmann-Nowotny 1986), terwijl de pluralistische versie juist er vanuit gaat dat een dergelijke samenleving veel ruimte laat voor pluriformiteit.

De hierboven behandelde thesen geven verschillende verklaringen voor de lage sociaal-economische positie van allochtonen, die met name tot uitdrukking komt op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Op andere terreinen, zoals dat van huisvesting, kunnen weer geheel andere verklaringen worden onderscheiden (zie bijvoorbeeld Burgers 1995). Veenman en Martens stellen dat elk van de door hen onderscheiden thesen steun heeft gevonden in het Nederlands empirisch onderzoek, en dat ze dus relevante factoren onderscheiden. Onduidelijkheid is er vooral over de *mate* waarin elk van de factoren een verklaring kan bieden voor een verschijnsel als de hoge werkloosheid onder allochtonen. Juist doordat het om complexe maatschappelijke verschijnselen gaat, waarbij zeer vele factoren de uitkomsten kunnen bepalen, hangen de uiteindelijke beschrijving en analyse van het verschijnsel vaak sterk af van de keuze van het referentiekader. Zo wordt vanuit een marxistisch of een anti-racismeperspectief het stratificatiesysteem als gesloten en gesegmenteerd gezien, terwijl opvattingen die uitgaan van deficit- en differentiethesen dit systeem als open en gradueel beschouwen (zie Roelandt 1994). En terwijl liberale en klassentheorieën uitgaan van een samenlevingsopbouw op basis van universele sociaal-economische criteria, gaan het anti-racismeperspectief en visies die gebaseerd zijn op de differentiethese uit van een samenleving waarin particularistische, etnisch-culturele of 'raciale' verdelingscriteria domineren (idem).

2.4.3 Integratiestrategieën en verbanden tussen gelijkheid en verschil

Verschillende beleidsinstrumenten en strategieën gericht op sociaal-economische integratie van minderheden zijn al aan de orde geweest bij de behandeling van probleemdefinities en rechtvaardigheidsopvattingen. Zoals in de paragraaf over het gelijkheidsprincipe naar voren kwam, kan onderscheid worden gemaakt tussen een individu-georiënteerd beleid, dat uitgaat van gelijkheid als non-discriminatie, en een groepsgeoriënteerd beleid op basis van sociaal-economische of sociaal-culturele kenmerken. Strategieën gericht op een herverdeling van sociale goederen zullen vooral tot publieke controversen leiden indien sprake is van een herverdeling tussen twee gemakkelijk te identificeren groepen, zodat het mogelijk is een groep van 'slachtoffers' - blanke mannen uit de middenklasse - aan te wijzen (Sloot 1986: 33). Juist daarom roept voorkeursbehandeling of positieve discriminatie van vrouwen en allochtone minderheden zo veel weerstand en discussie op.

Een ander punt van onenigheid betreft de vraag of en, zo ja, hoe sociaal-economisch integratiebeleid gecombineerd kan en moet worden met doelstellingen aangaande respectering van etnisch-culturele verscheidenheid. Verschillende vormen van beleid waarin deze doelstellingen gecombineerd worden, zijn al aangegeven in de eerdere paragraaf 'beleid inzake identiteitsbeleving'. Zo kan de voorkeur uitgaan naar een beleid van individuele sociaal-economische integratie (gelijke startposities), individuele sociaal-culturele integratie (assimilatie of bevordering van tolerantie), groepsgewijze sociaal-economische integratie (voorkeursbehandeling) of groepsgewijze sociaal-culturele integratie (identiteitspolitiek). Voorstanders van de twee laatste strategieën hebben veelal een voorkeur voor de term 'emancipatie' boven 'integratie' (zie Entzinger 1996).

'Emancipatie' is net als 'integratie' een omstreden begrip, waarvan de inhoud mede bepaald wordt door het ingenomen standpunt. In zeker opzicht is integratie een ruimer begrip dan emancipatie en kan het toegepast worden op alle vormen van inpassing, variërend van assimilatie tot pluralisme. Bovendien heeft het betrekking op algemene processen van de integratie van de samenleving en een samenlevings-ideaal. Dit zijn de redenen geweest waarom in deze studie voor het begrip 'integratie' is gekozen. Emancipatie is een specifiek begrip, dat bovenal georiënteerd is op de belangen en ontplooiingskansen van minderheidsgroepen. Het begrip verwijst vaak naar processen van bewustwording, groepsgewijze emancipatiestrijd, mentaliteitsverandering en fundamentele maatschappijveranderingen. Emancipatie heeft een sterkere maatschappijkritische connotatie dan integratie. Het tegendeel van emancipatie is onderdrukking, onmondigheid en afhankelijkheid.

Het begrip emancipatie kan verschillende betekenissen hebben. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen: (1) "het streven naar gelijkberechtiging van achtergestelde groepen" en (2) "bevrijding uit afhankelijkheidsverhoudingen" in termen van vrijheid en mondigheid (Hendriks 1981: 18, 22). Emancipatie verwijst in deze betekenissen naar de beweging van een gedepriveerde groepering vanuit een situatie van achterstelling naar een situatie van gelijke behandeling en erkenning van haar gelijkwaardigheid. In de eerste betekenis ligt het accent op gelijkheid en in de tweede op positieve vrijheid en zelfbepaling. In een verzorgingsstaat zal het eerste veelal opgevat worden als noodzakelijke voorwaarde voor het tweede (Sloot 1986). Daarnaast onderscheidt Hendriks nog een derde betekenis van emancipatie: de vermeende beschavingsgeschiedenis van de mensheid. Deze derde betekenis van het begrip heeft uitdrukking gevonden in zowel de marxistische ideeën over de onvermijdelijke historische ontwikkeling richting een socialistische utopie als in de liberale, humanistische ideeën over de bevrijding van individu en samenleving van vooroordeel en traditie: het ideaal van een samenleving van geëmancipeerde, autonome individuen.

Verschillen tussen opvattingen van emancipatie - of integratie - lijken vooral samen te hangen met verschillen in voorwaarden voor positieve vrijheid die zij benadrukken. Verwezenlijking van vrijheidsrechten vereist (a) dat individuen de beschikking hebben over sociale goederen die nodig zijn voor de verwezenlijking van levensplannen, (b) een gemeenschap waarin men is opgegroeid en die verschillende alternatieven voor levensplannen aanbiedt, en (c) zelfbepaling en kritisch rationeel vermogen om de eigen - door opvoeding en socialisatie - bepaalde horizon te relativiseren (zie Blokland 1995: 191).

Emancipatiebewegingen waren van oudsher vooral gericht op 'gelijkberechtiging', maar sinds enkele decennia zijn er ook emancipatiebewegingen die het 'recht op verschil' benadrukken, dus een bepaalde collectieve vorm van positieve vrijheid. Zo was bijvoorbeeld de strijd voor burgerrechten in de Verenigde Staten van de jaren zestig en zeventig gericht op gelijke rechten, gelijke behandeling en tegen segregatie. Veel van de huidige emancipatiebewegingen zijn juist gekeerd tegen vermeende vormen van cultuurimperialisme, en pleiten daarom juist voor ongelijke behandeling of aparte instituties (zoals eigen scholen) met het oog op de instandhouding van bijzondere culturele praktijken en het gebruik van de eigen taal (Malik 1996; zie ook Rex 1985).

In een sociaal-liberale opvatting van verdelende rechtvaardigheid is een marginale of 'onderdrukte' groep geëmancipeerd als deze niet meer als een homogeen lage sociaal-economische categorie is te onderscheiden (Young 1990; zie ook Penninx 1988). Dit is een kleurenblind-ideaal dat gericht is tegen een systeem dat arbitraire sociale onderscheidingen zoals 'etnische herkomst' als quasi-biologische kenmerken opvat. Volgens voorstanders van het 'recht op verschil' is bevrijding van 'onderdrukte' groepen - zoals vrouwen, homo's, allochtone minderheden - evenwel niet hetzelfde als gelijkheid, maar vereist het ook gelijk respect voor de verschillende culturen en levenswijzen, en dat kan juist ongelijke behandeling vereisen (Young 1990; Voet 1995). Eerder in dit hoofdstuk zijn twee verschil-benaderingen onderscheiden, namelijk een die de scheidslijnen tussen identiteitsgroepen accentueert en een die verscheidenheid en interactie als uitgangspunten neemt voor bekritisering en omvorming van de publieke cultuur (zie ook Voet 1995). De eerste benadering, die van identiteitspolitiek of verschil-multiculturalisme vraagt een speciale behandeling en speciale rechten voor minderheidsgroepen. Een vraag waarvoor deze positie zich gesteld ziet is: "hoe kan worden voorkomen dat deze speciale behandeling omslaat in negatieve discriminatie?" (Voet 1994: 144). Het risico bestaat immers dat de speciale behandeling gebruikt wordt om het ideaal van gelijkheid te devalueren (idem; zie ook Rath 1991). De tweede benadering, die van kritisch multiculturalisme, staat een interculturalisering van het openbare leven voor, zodat 'werkelijke' gelijkheid mogelijk is, op voorwaarden die niet eenzijdig door één groep - die van

blank, mannelijke, heteroseksuele middenklassers - zijn opgelegd. Hier staan publieke discussie, participatie en interactie centraal.

De potentiële spanning tussen gelijkheid en vrijheid komt in versterkte mate naar voren in een verzorgingsstaat (zie Musschenga 1986). De vele statelijke en niet-statelijke verzorgingsarrangementen - in het leven geroepen vanwege de zorg om welzijn, sociale zekerheid en de vermindering van sociale ongelijkheid - reflecteren de dominante waarden, normen, doeleinden en verwachtingen. Aan de ene kant kunnen minderheidsgroepen op basis van de sociale rechten van de verzorgingsstaat steun van de overheid opeisen in hun emancipatiestrijd. Aan de andere kant hebben voorzieningen van de verzorgingsstaat - soms doelbewust - een uniformerend karakter, zoals het onderwijssysteem. Gestandaardiseerd onderwijs wordt mede nodig geacht voor het realiseren van gelijke kansen. In een multi-etnische samenleving kan evenwel de vraag gesteld worden of in alle gevallen het gelijkheidsstreven een zwaarder gewicht moet krijgen dan het principe van tolerantie van verscheidenheid. Indien dit gelijkheidsstreven tegen de wensen van de minderheden ingaat, is een relevante vraag: "mag van de Nederlandse overheid verwacht worden dat zij een pluralistisch voorzieningenbeleid voert?" (Musschenga 1986: 72). Beleid dat is gericht op bevordering van de voorwaarden voor positieve vrijheid van individuen kan daarnaast onbedoelde gevolgen hebben die de verwezenlijking van autonomie juist belemmeren, bijvoorbeeld doordat gemarginaliseerde groepen afhankelijk worden van de overheid en/of deskundigen (Schuyt 1987). En indien een minderhedenbeleid wordt gevoerd dat onderscheid maakt tussen allochtonen en autochtonen om zo de huidige sociale relevantie van dit onderscheid ongedaan te maken, dan wordt hiermee tegelijk dit onderscheid benadrukt en de stigmatisering van allochtonen versterkt.

2.5 Politiek-juridische integratie

De politiek-juridische incorporatie van allochtonen in de samenleving als een derde dimensie van integratie kan verbonden worden met het begrip burgerschap. Met het oog op het vraagstuk van de multi-etnische samenleving heeft burgerschap in het bijzonder betrekking op zaken als rechtspositie, politieke participatie, bestrijding van racisme, onderlinge solidariteit, politieke loyaliteit en plichten en verantwoordelijkheden verbonden met de status van burger.

Het begrip burgerschap integreert in ieder geval twee centrale concepten uit de politieke filosofie: enerzijds de eisen van rechtvaardigheid en "ideas of individual entitlement" en anderzijds lidmaatschap van en verbondenheid met een bepaalde gemeenschap (Kymlicka & Norman 1994: 352; Kymlicka 1995: 174 e.v.). In de

jaren tachtig ging in de Nederlandse wetenschappelijke en publieke discussie over de multi-etnische samenleving veel aandacht uit naar het eerste aspect, van burgerschap als status, terwijl sinds eind jaren tachtig een toenemende aandacht is waar te nemen voor burgerschap als activiteit en de verantwoordelijkheden en plichten die hiermee verbonden worden (vgl. WRR 1989: 17, 58; Penninx e.a. 1995: 37 e.v.).

2.5.1 Visies op politiek-juridische eenheid en burgerschap

Burgerschap is een essentieel betwist begrip, waarvan de reikwijdte bovendien potentieel begrensd is. In deze paragraaf zullen enkele aspecten van perspectieven op burgerschap in kaart worden gebracht aan de hand van drie vragen (De Haan 1993: 185; zie ook Bauböck 1994b: vii): (1) *wie* kan de status van burger toegekend worden, (2) *waarop* kan een burger redelijkerwijs aanspraak maken, en (3) *hoe* wordt men tot burger gemaakt en welke eisen worden aan burgers als lid van de politieke gemeenschap gesteld? De tweede en derde vraag hebben betrekking op het onderscheid dat Kymlicka en Norman (1994: 353) maken tussen respectievelijke "citizenship-as-legal-status" en "citizenship-as-desirable-activity". De eerste vraag houdt verband met de toegang tot en criteria voor het verwerven van staatsburgerschap van het land van vestiging. Hieronder zullen enkele relevante onderscheidingen en controversen binnen de theoretische discussie over burgerschap worden behandeld.

Immigratie en toegang tot burgerschap

De eerste vraag is van bijzonder belang voor het onderwerp van de multi-etnische samenleving: wie kan de status van burger toegekend worden? Het betreft kwesties van toelatingsbeleid en van verschillen in rechtspositie tussen ingezetenen. Staatsburgerschap is "a powerful instrument of social closure, shielding prosperous states from the migrant poor" (Brubaker 1992: x). Maar (staats)burgerschap is ook een instrument voor het trekken van grenzen binnen staten: elke staat "establishes a conceptual, legal, and ideological boundary between citizens and foreigners" (idem). In de politieke filosofie is pas sinds kort enige aandacht voor dit vraagstuk (zie bijv. Bauböck 1994b; Bader 1994).

De diverse politiek-filosofische theorieën gaan veelal - expliciet of impliciet - uit van het bestaan van natie-staten waarbinnen de democratische rechtsstaat zich heeft ontwikkeld. Er bestaat een spanning tussen het natie-staat model dat uitsluiting impliceert van niet-staatsburgers en het insluitende discours van universele mensenrechten in democratische staten, dat een grond vormt om op vele terreinen aan ingezetenen gelijke rechten toe te kennen (vgl. Soysal 1992). Hierdoor bestaat binnen liberaal-democratische staten een continuüm tussen mensenrechten, verblijfs-

rechten en volwaardige burgerschapsrechten. Bauböck (1994b) maakt in deze context onderscheid tussen enerzijds formeel-juridisch burgerschap ofwel staatsburgerschap en anderzijds sociaal burgerschap. Sociaal burgerschap betreft het idee dat immigranten na een zekere periode van ingezetenschap als leden van de samenleving dienen te worden gezien en behandeld, omdat ze in sociaal opzicht zijn 'ingeburgerd'. Een dergelijke sociale inburgering wordt in liberaal-democratische staten veelal ook juridisch relevant geacht, in de zin dat deze samengaat met een uitbreiding en versteviging van de rechtspositie. Soysal (1992) wijst op de ontwikkeling dat in liberaal-democratische staten staatsburgerschap als criterium voor toekenning van rechten aan ingezetenen in belang afneemt en geleidelijk vervangen wordt door een meer universeel model van burgerschap, gebaseerd op het vocabulaire van mensenrechten. Toch blijft staatsburgerschap een belangrijke vorm van lidmaatschap van een politieke gemeenschap en zijn met name politieke rechten in de praktijk voorbehouden aan staatsburgers.

In de praktijk blijken er twee aanknopingspunten te zijn voor de toekenning van formeel burgerschap of staatsburgerschap: het territorialiteitsbeginsel en het afstammingsbeginsel (Brubaker 1992; Heijs 1995). Het betreft de principes van toekenning van nationaliteit op grond van de plaats van geboorte of woonplaats (*ius soli*: 'recht van de grond'), respectievelijk op grond van de nationaliteit van de ouders (*ius sanguinis*: recht van het bloed). Hoewel in de nationaliteitswetgeving van de meeste staten bij beide principes wordt aangesloten, heeft vrijwel altijd een van de beide de overhand.

Deze twee principes veronderstellen twee typen van gemeenschap, respectievelijk een bevolking - als een eenheid die valt onder het bestuur van de staat - en een etnische natie (Bauböck 1994b). Deze twee voorstellingen van burgerschap kunnen verbonden worden met twee tegengestelde perspectieven op de natie-staat: een politieke perspectief van de staatsnatie (*Staatsnation*) en het pre-politieke perspectief van de culturnatie (*Kulturnation*).¹¹ Het betreft verschillende ideaaltypische voorstellingen van de relatie tussen staat en natie. Een staat kan daarbij omschreven worden als "een politiek-administratieve eenheid die nader gedefinieerde bevoegdheden heeft over de bevolking van een bepaald territorium" (Hagendoorn e.a. 1995: 31-32), en een natie als "een 'geprojecteerde' eenheid van bevolking die het recht wordt toegeschreven op een eigen staat (door diegenen die deze eenheid projecteren)" (idem: 32).

Het politieke perspectief van de staatsnatie gaat uit van een strikte scheiding tussen staat en samenleving. Het heeft zijn wortels in de het gedachtegoed van de

¹¹ Heeger (1995: 12) en Brubaker (1992: 6) ontleen het onderscheid tussen *Staatsnation* en *Kulturnation* aan Meinecke (1908).

Verlichting en de Franse revolutie. De verhouding tussen staat en burgers en tussen burgers onderling wordt hier begrepen in termen van een 'sociaal contract' tussen vrije en gelijke burgers (Heeger 1995). De politieke gemeenschap is dus gebaseerd op een politieke verbintenis waarin rechten en plichten van burgers en staat zijn vastgelegd. De staat wordt hier opgevat als een functionele organisatie met een beperkte taak, namelijk het bevorderen van sociale rechtvaardigheid. Nationaliteit wordt gedefinieerd in termen van burgerschap: iedereen die het 'sociale contract' wil onderschrijven en dus kan instemmen met de beginselen van de democratische rechtsstaat, kan in principe lid worden van de politieke gemeenschap. De natie wordt dus voornamelijk in politieke termen opgevat, als: "A body of associates living under a common law and represented by the same legislature" (Sieyès, geciteerd in Brubaker 1992: 7). Politieke eenheid en gelijkheid staan in deze visie voorop. Dit is de liberaal-democratische opvatting van burgerschap als "het ideaal van een zichzelf sturende politieke gemeenschap van vrije, gelijke, autonome en oordeelkundige burgers" (Hemerijck e.a. 1992: 16). In deze zin verwijst politiek-juridische integratie naar een 'eenheid' in politiek-juridische zin: de politieke gemeenschap als eenheid van burgers. In deze universele en politieke voorstelling van de natie is eigenlijk geen plaats voor een onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen (Heijs 1995; Brubaker 1992).

De pre-politieke notie van cultuurnatie heeft zijn wortels in de Duitse Romantische traditie, met het accent op authenticiteit, uniciteit en de etnisch-culturele natie. Nationaliteit wordt hier gedefinieerd in termen van (vermeende) afstamming, taal, religie en gedeelde geschiedenis. In deze traditie wordt de natie niet beschouwd als de drager van universele waarden, maar als gebaseerd op een specifieke culturele en etnische eenheid (Heijs 1995: 7; Brubaker 1992). De natie gaat in deze visie vooraf aan de staat, en de staat wordt opgevat als de representant en hoedster van de betreffende etnisch-culturele natie.

Brubaker (1992) verbindt deze twee ideologieën aangaande de natie-staat met respectievelijk het Franse en Duitse "idiom of nationhood": "The French understand their nation as the creation of their state, the Germans their nation as the basis of their state" (p. 184). Los van deze concrete voorbeelden van historisch ontwikkelde denktradities over de natie-staat is het mogelijk om in het algemeen "state-national" en een "ethnonational" ideologieën (Brubaker 1992: 10) te onderscheiden, respectievelijk een burgerlijke en een etnische voorstelling van nationaliteit. Het gaat hier om verschillende vormen van nationalisme, namelijk civiel of republikeins nationalisme en etnisch of volksnationalisme (Fennema 1993; Bryant & Mokrzycki 1995: 23 e.v.). Nationalisme wordt door Gellner (1983: 1) bondig omschreven als "a political principle, which holds that the political and the national unit should be congruent".

De pre-politieke opvatting van burgerschap sluit aan bij een communitaristisch perspectief. Communitaristen zoals Walzer gaan uit van de natie-staat en de koppeling van staatsburgerschap aan culturele en nationale identiteiten (zie Walzer 1983, 1994; Bader 1994). Uitsluiting wordt hier legitiem geacht voor behoud en ontwikkeling van de gedeelde betekenissen, waarden en levenswijzen van een specifieke nationale gemeenschap. De natie wordt daarbij door Walzer vooral in culturele en niet zozeer in etnische termen opgevat.

Vanuit een libertair perspectief is het mogelijk te pleiten voor het koppelen van burgerschapsrechten aan ingezetenschap (zie Bauböck 1994a: 213). Wel dient volgens deze opvatting de overheid alleen de minimale rechten van burgers te garanderen. Een dergelijke waarborgstaat is eenvoudiger te combineren met een politiek van gelijke rechten voor ingezetenen en open grenzen dan de uitgebreidere verzorgingsstaat die sociaal-liberalen voorstaan. Sociaal-liberalen spreken zich over het algemeen niet uit over de natie-staat, maar lijken gewoonlijk het bestaan van natiestaten als een gegeven te aanvaarden. Het universalistische gelijkheidsbeginsel van de liberale theorievorming staat op gespannen voet met de feitelijke rechtsongelijkheid tussen ingezetenen van een immigratieland. Aan de andere kant hoeft vanuit een liberaal perspectief rechtsongelijkheid tussen staatsburgers en andere ingezetenen geen probleem te zijn, zolang er voldoende mogelijkheden zijn om volwaardige rechten te verwerven via naturalisatieprocedures (Bauböck 1992). Daarbij zal de voorkeur uitgaan naar een systeem van verlening van nationaliteit aan immigranten waarbij naturalisatie veeleer als recht wordt opgevat, terwijl binnen een communitaristisch perspectief verlening van nationaliteit eerder een gunst betreft (Heijs 1995). Het sociaal-liberalisme sluit zo aan bij het politieke perspectief van de staatsnatie.

Het neorepublicanisme neemt eveneens dit politieke perspectief als uitgangspunt. Het ideaal van burgerschap als een zichzelf besturende gemeenschap wordt hier in een meer substantiële zin opgevat dan in het liberalisme. Een natie van staatsburgers ontleent dan haar identiteit aan democratische besluitvorming en wilsbeschikking (vgl. Bader 1994: 146). Politieke participatie is in het neorepublikeinse perspectief een cruciaal aspect van burgerschap. Juist vanwege het grote belang dat aan politieke participatie wordt toegekend is het binnen dit perspectief zowel mogelijk om de band tussen politieke rechten en nationaliteit te legitimeren als om politieke rechten naar al diegenen uit te breiden die direct te maken hebben met de gevolgen van politieke besluiten. Dit laatste standpunt wordt ingenomen door bijvoorbeeld De Haan (1995).

Burgerschap als status

Waarop kunnen burgers redelijkerwijs aanspraak maken? Burgerschap wordt in dit geval opgevat als juridische status, waarmee een aantal onvervreembare rechten

zijn verbonden. In een liberale rechtsstaat gaat het in de eerste plaats om klassieke of burgerlijke vrijheidsrechten, gericht op de bescherming van de vrijheid van burgers tegenover de overheid. Daarnaast betreft het politieke rechten, tot stand gekomen met de evolutie van de moderne democratie. In de formeel-juridische voorstelling van burgerschap van het klassiek liberalisme stonden deze burgerlijke en politieke rechten centraal. In de twintigste eeuw is met de ontplooiing van de verzorgingsstaat, en mede onder invloed van de arbeidersbeweging, een tweede generatie rechten toegevoegd: sociale rechten (Marshall 1963). Het betreft aanspraken op zaken als sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. In historische zin is het mogelijk deze ontwikkelingen te typeren als de carrière van het gelijkheidsbeginsel, een dynamiek die als het ware inherent is aan het universalistische, abstracte gelijkheidsidee uit het gedachtegoed van de Verlichting. Dit had niet alleen een uitbreiding van de rechtencatalogus tot gevolg, maar eveneens vergroting van de groep individuen die aanspraak konden maken op de status van burger, een uitbreiding tot onder meer vrouwen en arbeiders (vgl. Walzer 1983). Sinds enkele decennia wordt gesproken over een derde generatie van (mensen)rechten, namelijk rechten van collectiviteiten: culturele en taalrechten voor minderheden, nationale rechten op zelfbestemming, en rechten op diffuse goederen zoals vrede, milieubehoud en economische ontwikkeling (vgl. Berting 1990; Galenkamp 1993; Waldron 1993). Dergelijke collectieve rechten zijn als zodanig omstrede. Sociale rechten zijn ook betwist, maar hier spitsen de controversen zich veelal toe op hun nadere invulling en implementatie.

Diverse aspecten die verband houden met burgerschap als status zijn al aan bod gekomen in de paragrafen over sociaal-culturele en sociaal-economische integratie. Daarom zal de onderstaande verhandeling beperkt blijven tot de kwestie van gelijke, individuele rechten versus speciale, collectieve rechten voor minderheden. Dit onderscheid kan verbonden worden met de idealen van respectievelijk uniform of groepsgeïdentificeerd burgerschap. In de politicologie en politieke filosofie wordt vaak verondersteld dat een democratische rechtsstaat *uniform burgerschap* vereist. Uniform burgerschap betreft een bepaalde interpretatie van de gelijkheid van burgers in een liberale democratie, en is zodoende een uitdrukking van het principe van behandeling als gelijke. Differentiatie in rechtsposities van ingezetenen die behoren tot verschillende etnisch-culturele groepen wordt geassocieerd met het contra-ideaal van apartheid en rassensegregatie, evenals het plurale en inegalitaire politieke systeem in voormalige koloniën (vgl. Rex 1985). Classificatie van burgers wordt in een democratische rechtsstaat veelal met wantrouwen gezien. Een uniforme, gedeelde burgerschapsstatus wordt als belangrijke bron van sociale eenheid opgevat, en als verzekering van gelijk burgerschap. Rechtsgelijkheid staat voorop, gebaseerd op algemeenheid van wetgeving (zie Sloot 1986). Algemeenheid van rechten is moge-

lijk door te abstraheren van de verschillen tussen concrete individuen. Er wordt dus een algemeen menselijke natuur en een algemeen menselijk vermogen tot rationeel denken verondersteld, in de lijn van de universalistische Verlichtingsfilosofie. Uniform burgerschap wordt tevens verbonden met het principe van gelijke behandeling, in de zin dat wetten en regels gelijk toegepast dienen te worden op alle burgers (Young 1989).

Een kritiek op het liberalisme is dat de universele rechten niet cultuur-neutraal zijn en dat de formele opvatting van politieke gelijkheid en democratische procedures onvoldoende garantie vormen voor een neutrale besluitvorming. Sommigen van de critici pleiten mede om deze redenen voor een voorstelling van *gedifferentieerd burgerschap*. Het gelijkheidsprincipe dat ten grondslag ligt aan dit universele burgerschapsideaal van het politiek-liberalisme heeft volgens Iris Young (1989) een uniformerende werking gehad jegens minderheidsgroepen. Het ideaal van universeel burgerschap, dat is bedoeld om groepsverschillen te overstijgen, houdt in de praktijk in dat de dominante cultuur als richtsnoer wordt genomen en dat deze tot uiting komt in allerlei regels en instituties. Hierdoor worden groepen met minderheidsculturen benadeeld. Bovendien hebben deze groepen veelal specifieke behoeften. Young meent - in de lijn van emancipatiebewegingen die het 'recht op verschil' opeisen - dat een vorm van gedifferentieerd burgerschap de beste wijze is om volwaardig burgerschap te realiseren voor alle groepen. Dat houdt in: speciale rechten en speciale behandeling voor de diverse 'onderdrukte' identiteitsgroepen. Zij pleit voor bijzondere rechten voor achtergestelde identiteitsgroepen, zoals speciale representatierechten in de politieke sfeer, voorkeursbehandeling in de sociaal-economische sfeer en speciale rechten voor linguïstische en culturele minderheden om hun taal en cultuur te behouden (zie ook Kymlicka & Norman 1994; Kymlicka 1995). Sommige van deze speciale rechten hebben een tijdelijk karakter, zoals voorkeursbehandeling, terwijl andere, zoals rechten inzake de eigen taal en cultuur, van meer blijvende aard kunnen zijn.

Een dergelijke visie waarin gepleit wordt voor speciale rechten voor identiteitsgroepen werd eerder in dit hoofdstuk aangeduid als het perspectief van de identiteitspolitiek. Deze positie lijkt gebaseerd te zijn op een combinatie van elementen uit het sociaal-liberalisme (sociale rechten), neorepublicanisme (politiek participatie) en communitarisme (groepsrechten). Neorepublikeinen benadrukken eveneens een 'actief' burgerschapsbegrip, waarin politieke participatie centraal staat en vrijheid en autonomie in belangrijke mate in de publieke sfeer worden gelokaliseerd. Zij hebben over het algemeen overeenkomstige kritiek als de voorstanders van identiteitspolitiek op de partijdigheid van de universele burgerschapsopvatting van het politiek-liberalisme. Maar terwijl binnen het model van identiteitspolitiek de oplossing voor dit probleem gezocht wordt bij groepsrechten, blijven neorepublikeinen vasthouden aan het model van gelijke individuele rechten. Neorepublikeinen menen evenzeer dat

pluriformiteit in de publieke sfeer tot uiting dient te komen, maar dan niet in de vorm van pluriformiteit van groepen maar van opvattingen. Alleen door participatie van zo veel mogelijk individuen en bevolkingscategorieën aan besluitvormings- en besluitnemingsprocessen kan aan de diversiteit aan visies recht worden gedaan en kan een overeenstemming worden bereikt die aan politieke besluiten de vereiste legitimiteit verleent. Terwijl binnen het perspectief van identiteitspolitiek de politiek opgevat wordt als een strijd tussen belangengroepen (een vorm van belangengroepen-pluralisme) wordt in het neorepublicanisme vastgehouden aan het idee dat de politiek gericht dient te zijn op het algemeen belang (Voet 1994). Neorepublikeinen menen dat meningsverschillen over wat het 'algemeen belang' in zou houden in de publieke discussie tot uiting dienen te komen, om zo tot overeenstemming of een compromis te komen (Voet 1994). Voorstanders van de identiteitspolitiek gaan volgens neorepublikeinen eraan voorbij dat, ook binnen een minderheidsgroep, een veelheid van belangen, identiteiten en opinies bestaat (idem). Participatie van minderhedenorganisaties in democratische besluitvorming kan vanuit een neorepublikeinse perspectief positief worden gewaardeerd, namelijk in zoverre deze 'andere' opvattingen naar voren brengen. Maar dergelijke organisaties mogen nooit opgevat worden als *de* vertegenwoordigers van allochtone burgers.

Burgerschap als praktijk

Burgerschap is niet alleen een status, maar kan ook opgevat worden als een bepaalde gewenste activiteit van verantwoord burgerschap. Gelijke individuele rechten vormen in deze optiek slechts een voorwaarde voor actief burgerschap. In deze zin kan burgerschap verbonden worden met morele aspecten zoals burgerdeugden, loyaliteit, evenals met de instituties die burgers vormen. Politieke stabiliteit is mede afhankelijk van de steun en loyaliteit die het democratische en rechtsstatelijke systeem bij de burgers geniet, evenals van de solidariteit tussen burgers (zie Kymlicka 1995). Een verzorgingsstaat - gekenmerkt door zijn normatieve uitgangspunten van gelijkheid van kansen, garantie van een bestaansminimum en solidariteit met de zwakkeren - vereist een sterk gevoel van gedeeld burgerschap of solidariteit, zodat burgers bereid zijn tot inschikkelijkheid en tot opofferingen voor elkaar (Kymlicka 1995: 77, 173).

Het sociaal-liberalisme lokaliseert de bronnen van solidariteit, politieke legitimiteit en loyaliteit bij de rechtvaardigheid van de institutionele structuur, die een kader biedt waarbinnen individuen hun persoonlijke doeleinden kunnen nastreven. Liberalen zien gemeenschapszin en sociale eenheid als een afgeleide van vrijheid en gelijkheid, dus van burgerschap als status. De universele en abstracte principes van individuele gelijkheid en vrijheid en het idee van het sociale contract vormen evenwel onvoldoende voorwaarden voor de politieke stabiliteit en uitoefening van macht in een concrete staat (Heeger 1995). De abstracte staatsopvatting dient nader inge-

vuld te worden voor beantwoording van vragen zoals: "what keeps the residents of a country together as citizens of a state? What generates the indispensable loyalty to the government among citizens in a democratic state, and what makes them regard this government as legitimate?" (Heeger 1995: 20). Volgens communitaristen, neorepublikeinen en neoliberalen kampt de sociaal-liberale opvatting van de democratische samenleving met een tekort aan legitimiteit en solidariteit. Een stabiele liberale democratie vereist niet alleen een rechtvaardige institutionele structuur, maar ook bepaalde kwaliteiten en attitudes van zijn burgers (zie Kymlicka 1995: 175).

Het gaat hier om een vraagstuk dat in de sociologie wordt aangeduid in termen van integratie van de samenleving en sociale orde en cohesie. Yinger (1994: 26-27) onderscheidt drie theoretische verklaringen voor het bestaan van sociale orde, volgens welke de integratie van moderne samenlevingen berust op dwang, reciprociteit of cultuur.¹² Sommigen, waaronder marxisten, menen dat de maatschappelijke orde vooral berust op dwang en een machtsmonopolie van de dominante groepen, evenals op hegemonie op het ideologische vlak.

Anderen zien orde en stabiliteit als het product van ruilrelaties, reciprociteit en wederzijds voordeel (Yinger 1994: 26). Hierbij staat de marktsamenleving centraal, waarbij autonome individuen door het najagen van hun (verlichte) eigenbelang indirect ook het algemeen belang zouden dienen. Het gaat hier om een utilitaristisch perspectief, kenmerkend voor het klassiek- of neoliberalisme. De goede burger is dan de productieve burger. Solidariteit tussen burgers berust op het wederzijdse voordeel dat de samenleving als samenwerkingsverband hun oplevert. De overheid heeft alleen tot taak gunstige voorwaarden te scheppen voor het verwezenlijken van persoonlijke doeleinden van nutsmaximaliserende individuen, via coördinatie van handelen en conflictoplossing. Het betreft een opvatting van leven-en-laten-leven. Solidariteit kan in een dergelijk utilitaristisch perspectief tevens worden opgevat als een effect van de wederzijdse afhankelijkheid van individuen in een complexe samenleving, met een vergaande arbeidsverdeling (Hechter 1989). Dit betreft een vorm van cohesie die in termen van Durkheim aangeduid kan worden als 'organische solidariteit'; samenhang ontstaat in een dergelijke samenleving omdat de een niet zonder de ander kan bestaan (Van Doorn & Lammers 1976: 198). Het sociaal-liberalisme ziet de samenleving eveneens als een samenwerkingsverband - met de marktplaats als metafoor - met dat verschil dat uitgebreidere taken aan de overheid worden toegekend wat betreft het corrigeren van de marktkrachten, ter bevordering van sociale rechtvaardigheid. Het draagvlak voor een dergelijke politiek wordt gelokaliseerd bij een gedeeld rechtvaardigheidsgevoel onder de bevolking. Maar juist

¹² Hij onderscheidt overigens een vierde, darwinistische verklaring in termen van "survival of the fittest", waarbij in het grijze verleden alleen die groepen mensen in de strijd om het bestaan zijn overgebleven die in staat waren tot altruïsme en sociale organisatie.

op dit punt doet zich volgens critici een tekort aan politieke legitimiteit en solidariteit voor.

Volgens een derde perspectief is sociale eenheid het product van een uniforme cultuur of van een identificatie met een gemeenschappelijke levensvorm (Yinger 1994: 27). Het gaat hier in termen van Durkheim om een vorm van 'mechanische solidariteit', gebaseerd op een gedeelde moraal en gemeenschappelijke mythen en rituelen (Schudson 1994: 24). Normatieve consensus als voorwaarde voor maatschappelijke orde staat in de sociologie centraal in het structureel-functionalisme en in de filosofie in het gemeenschapsdenken. Niet doelgericht, rationeel handelen zou kenmerkend zijn voor individuen - zoals het liberalisme en de rationele keuzetheorie veronderstellen - maar normatief georiënteerd handelen. De gangbare vormen van het liberalisme verlenen prioriteit aan individuele autonomie en vatten groepsvorming op als het resultaat van individuele keuzen. Daarentegen stelt het communitarisme dat de gemeenschap vooraf gaat aan het individu en dat individualiteit en keuzevrijheid alleen mogelijk zijn binnen een historisch ontwikkelde gemeenschap met gemeenschappelijke waarden en tradities. De staat heeft belangrijke verantwoordelijkheden wat betreft de bescherming van concrete culturele tradities en gemeenschapsvormen, omdat die een basis vormen voor positieve vrijheid en waardevol leven. Intermediaire organisaties en groeperingen, zoals gezinnen, kerkgenootschappen, vakbonden en politieke partijen krijgen in deze visie een belangrijke taak toegekend bij de overdracht van de publieke moraal en bij de integratie van individuen in de samenleving (vgl. Ultee e.a. 1992). Communitaristen menen dat maatschappelijke stabiliteit alleen te verwachten is "op basis van hecht in de gemeenschap verankerde morele tradities" (De Haan 1993: 137). Hierdoor staat deze burgerschapsvisie in principe intolerant tegenover pluriformiteit. Aan de andere kant is het binnen dit perspectief mogelijk bescherming van pluriforme en tolerante tradities en waarden van een concrete democratische samenleving als een belangrijke overheidstaak op te vatten (zie Taylor 1994).

Het (neo)republicanisme biedt een vierde optiek op sociale eenheid, namelijk dat deze ontstaat door politieke participatie en zelfbestuur. Net als het politiek-liberalisme gaat het neorepublicanisme uit van een politieke opvatting van de staatsnatie. Enigszins gechargeerd gesteld gaan liberale filosofen uit van een 'passieve' opvatting van burgerschap, waarbij het accent ligt op burgerlijke vrijheden. Vrijheid wordt gelokaliseerd buiten de publieke sfeer; de politiek wordt in instrumentele termen opgevat en heeft alleen tot doel randvoorwaarden voor optimale wensvervulling van individuen te scheppen. Het neorepublicanisme staat een 'actieve' opvatting van burgerschap voor, waarbij het accent ligt op politieke rechten en burgerdeugden. Politieke participatie wordt van belang geacht omdat het een uitdrukking vormt van het beginsel van gelijkwaardig burgerschap en omdat het een leerschool voor bur-

gerschap betreft die politieke loyaliteit en legitimiteit produceert. Door politieke participatie en politiek debat zouden mensen leren sociale verantwoordelijkheid op zich te nemen en tolerant te zijn (Kymlicka & Norman 1994: 361). Met andere woorden, de oplossing voor het tekort aan politieke legitimiteit en loyaliteit waarmee sociaal-liberale theorieën kampen wordt in het neorepublicanisme gezocht in de politieke sfeer zelf, bij democratisering en politieke participatie. Republikeinen menen dat de gedeelde doeleinden en waarden, die vereist zouden zijn voor samenhang, via politiek debat overeen moeten worden gekomen. Burgers dienen zich de competenties en burgerdeugden eigen te maken die vereist zijn voor politieke participatie (Van Gunsteren 1992).

Eerder in dit hoofdstuk zijn ook pluralistische visies onderscheiden, waarin communitaristische, liberale en republikeinse veronderstellingen gecombineerd worden. Binnen het perspectief van identiteitspolitiek staat, net als in het republicanisme, participatie centraal. Participatie wordt binnen de optiek van identiteitspolitiek breder opgevat, als deelname aan sociale en politieke besluitvorming op allerlei niveaus. Participatie van minderheden dient te worden bevorderd, opdat zij de toekomst van de samenleving kunnen meebepalen (Young 1990; Voet 1995). Hierdoor zou worden bewerkstelligd dat minderheden zich ook verbonden voelen met en verantwoordelijk voelen voor de samenleving van vestiging en met de genomen politieke besluiten. Het is ook mogelijk een communitaristisch geïnspireerd pluralistisch perspectief te onderscheiden, waarbij het accent ligt op participatie in de burgerlijke samenleving (*civil society*), en meer in het bijzonder aan de 'eigen' levensbeschouwelijke of culturele gemeenschappen en instituties. Dit is het verzuilingsmodel, van integratie via emancipatie in eigen kring. Een nijpende vraag is dan: hoe kunnen deze gemeenschappen tot een nationale gemeenschap geïntegreerd worden? Ook het verzuilde Nederland was een verdeelde samenleving met potentieel desintegrerende tendenties. Deze situatie heeft, zoals Voet (1993) opmerkt, alleen niet zulke desastreuze gevolgen gehad zoals bijvoorbeeld in Noord-Ierland, omdat de elites bereid waren tot dialoog, samenwerking en het sluiten van compromissen (vgl. Seidman 1995).

De verschillende perspectieven op sociale cohesie, solidariteit en stabiliteit van de liberale democratie stellen elk hun eigen voorwaarden aan burgers. Sociaal-liberalen vertrouwen erop dat een rechtvaardige samenleving en een gelijke burgerschapsstatus voor voldoende stabiliteit en solidariteit zorgen. Communitaristen en neoliberalen zoeken de basis voor maatschappelijke stabiliteit bij respectievelijk sociaal-culturele en sociaal-economische integratie. Bij hen staat participatie in de burgerlijke samenleving en in de markt centraal. Republikeinen vertrouwen op politieke participatie als bron voor solidariteit en integratie van de politieke gemeenschap.

2.5.2 Definities van politiek-juridische desintegratie

Immigratie en toegang tot burgerschap

In de bestaande liberaal democratische staten is sprake van verschillende grenzen aan burgerschap: externe grenzen - of men al dan niet toegelaten wordt tot een territorium - en interne grenzen, betrekking hebbend op verschillen in juridische status (zie Bauböck 1992). Zo kan tussen ingezetenen onderscheid worden gemaakt tussen volwaardige burgers (zij die alle rechten toekomen), diegenen die alleen gedeeltelijke ingesloten zijn (*denizens*: zij die niet alle rechten toekomen) en diegenen die formeel de status van burger wordt onthouden, ook al zijn ze ingezetene van een land (illegalen). In deze studie gaat het vooral om de grens tussen de eerste twee categorieën. Zoals we boven zagen, hoeft deze ongelijkheid in rechtsposities niet vanuit elk perspectief als een probleem te worden ervaren. Zo kan binnen het juridische perspectief van "vreemdelingen versus staatsburgers" het verschil in rechtspositie als gegeven worden aanvaard (Penninx 1988: 33; zie ook Suurmond 1995). Een normatieve rechtvaardiging van deze praktijk kan geleverd worden vanuit een communitaristisch perspectief, waarbij de bescherming van en reproductie van 'de' nationale cultuur voorop staat (zie Walzer 1983, 1994). Het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen, gebaseerd op de notie van de natie-staat, staat evenwel op gespannen voet met het universalistische gelijkheidsprincipe van de verzorgingsstaat (Penninx 1988; Heijs 1995). Deze spanning treedt vooral op binnen sociaal-liberale perspectieven. In de praktijk kan aan vreemdelingen¹³ niet of nauwelijks het recht worden ontzegd op voorzieningen van de verzorgingsstaat.

Burgerschap als status

Vreemdelingen hebben een zwakkere rechtspositie, zij hebben minder zekerheid van verblijf - indien ze zich niet aan de wetgeving houden kunnen ze in bepaalde situaties uitgezet worden - en ze hebben minder rechten, met name op het politieke vlak (Penninx 1988: 33). Een dergelijke zwakke rechtspositie kan een extra belemmering vormen voor de verwezenlijking van de overige burgerlijke, politieke en sociale rechten, en dus voor de integratie in de samenleving.

Politieke participatie van allochtonen wordt niet alleen belemmerd door ongelijke rechten. Immigranten met de nationaliteit van het land van vestiging kunnen evenzeer achterstanden vertonen wat betreft politieke participatie: minderheidsgroepen zijn over het algemeen ondervertegenwoordigd in de politieke sfeer. Deze ondervertegenwoordiging kan op twee wijzen worden geproblematiseerd. Enerzijds kan ze opgevat worden als een achterstand in *deelname*, vergelijkbaar met achter-

¹³ De term 'vreemdelingen' wordt in deze studie louter in de juridische, rechtspositionele betekenis gehanteerd.

standen op andere maatschappelijke terreinen. De oorzaken van de achterstanden in participatie kunnen dan gezocht worden in de praktijken en regels van toetreding en verdeling van de politieke sfeer. De oorzaken kunnen ook bij de allochtonen zelf gelokaliseerd worden: bij een tekort aan kwalificaties en competenties, vereist voor politieke participatie, of bij een gebrek aan motivatie of ontoereikende aanpassing aan de heersende cultuur in het politieke domein. Aan de andere kant kan de politiek opgevat worden als een overkoepelend domein, de staat, die voorwaarden schept waaronder zelfstandige burgers vorm kunnen geven aan het gedeelde leven binnen de verschillende andere maatschappelijke sferen (De Haan 1993, 1995). In deze tweede optiek vormen achterstanden in politieke participatie een bijzonder probleem, omdat minderheidsgroepen door deze achterstanden minder mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de vorming van overheidsbeleid en de inrichting van de samenleving. Het betreft het vraagstuk van de mate waarin "hun stem, net als die van autochtonen, gehoord wordt en hun eisen in redelijke mate gehonoreerd worden" (De Haan 1995: 160). De Haan duidt dit aan als de kwestie van de *erkenning* van de positie van allochtonen door anderen, in het bijzonder door de overheid. Met name neorepublikeinen zullen achterstanden in politieke participatie als een ernstig probleem aanmerken.

De kwestie van erkenning hangt samen met het onderscheid tussen algemene en speciale rechten. Nemen allochtonen een bijzondere positie in binnen de samenleving of hebben ze te maken met bijzonder problemen? In dat geval is het mogelijk dat speciale rechten nodig en aanvaardbaar geacht worden. Speciale rechten en bijzondere behandeling door de overheid kunnen evenwel de stigmatisering van minderheidsgroepen onbedoeld versterken.

Het vraagstuk van erkenning van allochtonen heeft primair te maken met de aanvaarding van allochtonen als volwaardige burgers. In zoverre allochtone ingezetenen een gelijke rechtspositie hebben als autochtonen, hoeft dat nog niet te betekenen dat zij op die terreinen ook als gelijken behandeld worden door overheid en medeburgers. Er kan sprake zijn van ongelijke, discriminerende toepassing van regels en een tekort aan aandacht voor de specifieke situatie van allochtonen. Dit onderwerp is al eerder aan bod geweest bij de bespreking van de twee andere dimensies van integratie, en wel in termen van onverdraagzaamheid en van discriminerende behandeling in verdelingssituaties. Discriminatie wordt in dit laatste geval veroordeeld omdat het individuen in hun materiële belangen schaadt. Discriminatie kan in bepaalde omstandigheden ook immateriële of morele schade met zich meebrengen, indien het een ontkenning van gelijkwaardigheid inhoudt. Een dergelijke sterke vorm van discriminatie tast het meest fundamentele belang van mensen aan: het respect voor hun menselijke waardigheid (Van der Burg 1991). Deze sterke vorm van discriminatie kan opgevat worden als een uiting van racisme, waardoor allochtonen als tweede-

rangs burgers worden gezien en behandeld. Dit is in strijd met het fundamentele egalitaire uitgangspunt van een liberale democratie.

Racisme wordt als hoofdprobleem aangemerkt binnen het anti-racistisch perspectief op de multi-etnische samenleving (Van Dijk 1991; zie ook Bovenkerk 1990). In dit perspectief wordt racisme opgevat als een integraal onderdeel van de westerse cultuur. Dit racisme zou verankerd zijn in de instituties van de samenleving. Peninx (1988) neemt dit anti-racismeperspectief met de marxistische optiek van 'klassenstrijd' samen in het achterstellingsperspectief. In deze perspectieven staan ongelijke machtsverhoudingen tussen groepen centraal en wordt de zwakke positie van allochtone minderheden verklaard uit discriminatie, onderdrukking en een ongelijke verdeling van belangrijke sociale goederen en macht.

Burgerschap als praktijk

De multi-etnische samenleving kan specifieke problemen opleveren wat betreft solidariteit, politieke legitimiteit en loyaliteit. Politiek-liberalen hebben over het algemeen weinig aandacht voor burgerschap als praktijk. Wel veronderstelt het liberale perspectief dat de minimale politieke moraal berust op een gedeeld rechtvaardigheidsgevoel onder de bevolking. Maar dienen allochtonen zich dan aan de bestaande consensus over de politieke moraal aan te passen, of dient deze moraal herzien te worden?

Vanuit een neorepublikeins perspectief zal benadrukt worden dat een dergelijke consensus alleen via politieke participatie tot stand kan komen. Achterstanden en ongelijke rechten van minderheden op het politieke vlak vormen dan een serieus probleem: de legitimiteit van het beleid komt daarmee in gevaar evenals de (re)productie van politieke loyaliteit bij allochtone burgers. Zoals eerder gezegd, is het binnen een neorepublikeins referentiekader ook mogelijk een standpunt in te nemen dat de koppeling tussen politieke rechten en staatsburgerschap rechtvaardigt (vgl. Bauböck 1994a: 214). In dat geval worden vreemdelingen duidelijk als onvolwaardige burgers gezien.

Het overheidsbeleid, en in het bijzonder het achterstands- en minderhedenbeleid, dient op een draagvlak te kunnen rekenen onder de bevolking. Het is in de praktijk veelvuldig het geval dat de hiervoor vereiste solidariteit met allochtone minderheden te wensen over laat. De verklaring voor de gebrekkige solidariteit of gemeenschapszin kan gezocht worden bij universalistische conflictbronnen, zoals de concurrentie tussen allochtonen en autochtonen om schaarse goederen, of bij particularistische conflictbronnen, zoals waardenconflicten of geschillen over collectieve identiteiten (Roelandt 1994: 76). Conflicten tussen groepen hoeven overigens niet tot desintegratie van de samenleving te leiden. Conflicten kunnen juist bevorderlijk zijn voor de sociale cohesie: de gemeenschapszin kan versterkt worden door de collectieve ervaring zich door talrijke conflicten te hebben heen geworsteld (Hirschman 1994).

Vanuit marxistisch perspectief werden de talrijke conflicten van de kapitalistische samenlevingen als een teken van naderende ineenstorting opgevat, maar volgens Hirschman lijken de vele conflicten die democratische marktsamenlevingen kenmerken precies hun vitaliteit en kracht te vormen. Juist het "succes" waarmee in (voormalige) communistische staten de openlijke maatschappelijke conflicten werden onderdrukt, lijkt de oorzaak te zijn van hun verval en desintegratie (p.300). Daarbij dient wel onderscheid te worden gemaakt tussen 'deelbare conflicten' van 'meer-of-minder' en 'ondeelbare conflicten' van 'of-of' (idem: 301). Het gaat hier in feite om het onderscheid tussen universalistische en particularistische conflictbronnen. De verdeling van sociale goederen betreft een 'deelbaar conflict', waarbij via onderhandeling een compromis bereikt kan worden. Conflicten tussen etnische, linguïstische en religieuze groeperingen hebben vaak ook betrekking op de verdeling van sociale goederen, maar kunnen ook 'ondeelbare conflicten' betreffen, over onder meer de nationale identiteit en een gemeenschappelijke levenswijze. Dergelijke conflicten zijn volgens Hirschman moeilijker op te lossen en lijken de cohesie van de samenleving eerder te bedreigen dan 'deelbare conflicten'.

Een communitarist zal deze laatste conflictbron in een multi-etnische samenleving voorop stellen in de probleemdefinitie, en wel in termen van de aantasting van de dominante cultuur en levenswijze door allochtonen groeperingen, wat een bedreiging zou vormen voor de samenhang van de samenleving. Maar zijn solidariteit en sociale cohesie alleen mogelijk op basis van een gedeelde cultuur of identiteit? Is gemeenschappelijkheid van opvattingen nodig voor een samenleving, of is verenigbaarheid van opvattingen voldoende (Van Gunsteren 1992; De Ruijter 1992, 1993)? Vanuit een politiek-liberaal of neorepublikeins perspectief wordt een gedeelde cultuur of levenswijze zeker niet noodzakelijk geacht voor een stabiele samenleving. Er zijn evenwel ook liberalen, zoals Kymlicka (1995), die menen dat een gedeelde identiteit van burgers nodig is voor onderlinge solidariteit (zie ook Miller 1993, 1995). Het gaat hier om een combinatie van liberalisme en communitarisme. Maar waardoor wordt deze gedeelde identiteit gegenereerd? In homogene natie-staten steunt een gedeelde identiteit op zaken als een gemeenschappelijke taal, geschiedenis, soms religie. In een multi-etnische samenleving werken dergelijke bronnen juist verdelend. Volgens Kymlicka kan een multiculturele samenleving alleen bijeengehouden worden door een *commitment* aan de abstracte waarde van respect voor diversiteit, in combinatie met een acceptatie van de concrete etnische groeperingen binnen de betreffende samenleving. Zoals Kymlicka (1995: 191) zelf aangeeft, is het probleem hierbij dat een dergelijke acceptatie van de concrete verscheidenheid in een samenleving juist het product is van wederzijdse solidariteit, en daardoor niet een mogelijke basis ervoor biedt.

2.5.3 Strategieën ter bevordering van eenheid in verscheidenheid

Immigratie en toegang tot burgerschap

Er zijn verschillende strategieën mogelijk gericht op het realiseren van een gelijke rechtspositie voor staatsburgers en vreemdelingen (zie Bauböck 1994a: 218). Volgens een gangbare benadering is rechtsongelijkheid tussen vreemdelingen en staatsburgers geen ernstig probleem zolang er voldoende mogelijkheden zijn voor naturalisatie in het land van vestiging. De overheid kan naturalisatie eventueel bevorderen, bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van de naturalisatieprocedure. De overheid kan hierin verder gaan door het toestaan en erkennen van een dubbele nationaliteit. Een nog verdergaande mogelijkheid betreft "residential citizenship", dat wil zeggen het toekennen van gelijke rechten aan alle ingezetenen, ongeacht hun nationaliteit (idem). Aan de keuzen op dit vlak kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen principiële, egalitaire of inegalitaire overwegingen en pragmatische redenen betreffende het effect van een sterke of gelijke rechtspositie op het proces van sociale integratie.

Burgerschap als status

Het bevorderen van gelijke behandeling en gelijke mogelijkheden tot verwezenlijking van allerlei rechten is al eerder behandeld, bij de twee andere dimensies van integratie. Kwesties die wel direct van doen hebben met de politiek-juridische integratie zijn die van bestrijding van racisme en structurele discriminatie, bevordering van politieke participatie en de vraag op welke wijze verzekerd kan worden dat ook de belangen en behoeften van allochtonen meegewogen worden bij de besluitvorming over de inrichting van de samenleving.

Bestrijding van racisme en discriminatie is in een liberale rechtsstaat vooral een juridische kwestie. Hieraan zal in dit onderzoek weinig aandacht worden besteed, omdat dit het onderzoek te specifiek juridisch zou maken. Wel zal er aandacht zijn voor niet-juridische strategieën, gericht op het voorkomen en bestrijden van ontwikkelingen die allochtonen uitsluiten als tweederangs burgers. Binnen dergelijke strategieën kan het realiseren van een sterke en gelijke rechtspositie een element zijn, maar bijvoorbeeld ook voorlichting, onderwijs en het bevorderen van interetnische contacten. De overheid kan bovendien een belangrijke verantwoordelijkheid en voorbeeldfunctie worden toegekend wat betreft het aanduiden van problemen en groepen in de multi-etnische samenleving. Hier kan het dilemma optreden dat enerzijds het definiëren van een specifieke doelgroep reïficerende en stigmatiserende effecten kan hebben, terwijl anderzijds een dergelijke labeling nodig geacht kan worden voor het verbeteren van de levensstandaarden van specifieke groepen, door bijvoorbeeld positieve-actieprogramma's (Von Benda-Beckmann & Verkuyten 1995: 26). Het gaat hier, in andere termen, om de vraag hoe de overheid specifieke bevol-

kingscategorieën, zoals allochtonen, als volwaardig lid van de Nederlandse politieke gemeenschap kan erkennen en tegelijk rekening kan houden met hun specifieke behoeften en belangen. Hier zijn verschillende keuzes mogelijk, variërend van algemene maatregelen en voorzieningen, via differentiatie binnen algemeen beleid, naar categoriale voorzieningen.

De vragen en de strategieën betreffende algemeen of categoriaal beleid gelden ook voor beleid dat gericht is op bevordering van politieke participatie. Een mogelijke vorm van bijzondere behandeling kan bestaan uit het toekennen van speciale representatierechten aan minderheden, om het politieke proces in een multiculturele samenleving meer representatief te maken. Dit is een optie die in de recente politiek filosofische discussie over multiculturalisme naar voren is gebracht (Young 1990; Kymlicka 1995). Het idee is dat voor gemarginaliseerde en benadeelde groepen onder andere speciale zetels gereserveerd moeten worden in het parlement of in de gemeenteraad, zodat de visies en belangen van deze groepen effectief gerepresenteerd worden in de politieke deliberatie. Zoals Kymlicka en Norman (1994: 373) fijntjes opmerken, zouden de voorstellen van Young om aan de door haar opgestelde lijst van "oppressed groups" in de Verenigde Staten speciale representatierechten toe te kennen erop neer komen dat dit voor 80% van de bevolking nodig zou zijn. Bijna iedereen is wel op een of andere manier 'achtergesteld'. Maar dit zou in praktijk leiden tot een "unworkable proliferation" van rechten (idem). Zeker omdat bijna elke 'groep' weer subgroepen heeft die eigen representatierechten kunnen opeisen. Hiermee willen Norman en Kymlicka alleen wijzen op de spanning die inherent is aan dit idee, zonder het idee in het geheel af te wijzen. Zij en Young merken op dat in de praktijk vele vakbonden en politieke partijen dit idee op een bepaalde manier implementeren.

In ieder geval is duidelijk dat dergelijke vormen van politieke groepsrechten op gespannen voet staan met liberale en neorepublikeinse veronderstellingen over gelijke individuele politieke rechten. In het neorepublicanisme zal de voorkeur uitgaan naar een beleid gericht op het bevorderen van verwerving van competenties, deugden en kennis die vereist zijn voor volwaardige politieke participatie. Er zijn ook tussenvormen van individuele en groepsrechten mogelijk wat betreft politiek participatie, zoals categoriale voorzieningen van inspraak op beleid. Ook tegen dit soort van groepsgebonden vormen van advies en overleg over minderhedenbeleid zijn bezwaren in gebracht, bijvoorbeeld dat een democratische samenleving op z'n minst uniforme politieke instituties vereist, omdat anders de eenheid van de politieke gemeenschap wordt bedreigd (zie Entzinger 1984).

Burgerschap als praktijk

Welke vormen van solidariteit en burgerschap worden nodig geacht voor het in standhouden en/of het realiseren van een rechtvaardige en harmonieuze pluriforme

samenleving? Wat zijn de institutionele, motivationele en culturele voorwaarden voor de verschillende voorstellingen van burgerschap als praktijk?

De eisen die aan burgers gesteld worden, hangen mede af van de instituties die centraal worden gesteld. De voorkeur voor bepaalde instituties kan weer samenhangen met het antwoord op de vraag welke gezamenlijke inzet vereist is om datgene wat waardevol wordt geacht te bevorderen. Walzer (1991) maakt in deze context onderscheid tussen verschillende visies op burgerschap als praktijk. In de (neo)republikeinse visie staat het politiek actieve leven centraal, en dus politieke participatie en het verwerven van de competenties die hiervoor vereist zijn. In een marxistische visie wordt het goede leven bovenal verbonden met economische activiteit in een coöperatieve economie, dus met bepaalde vormen van productie en zelfbestuur door arbeiders. In een (neo)liberale visie staat deelname aan de marktplaats centraal. Mensen komen volgens dit perspectief het meest tot hun recht als consumenten en ondernemers. De samenleving wordt opgevat als een samenwerkingsverband van rationele, nutsmaximaliserende individuen. Daarnaast is er een nationalistische visie, waarin burgerzin wordt verbonden met de identificatie van burgers met de natie. Tenslotte onderscheidt Walzer nog een alternatief model, waarin participatie in de burgerlijke samenleving als doel op zichzelf wordt beschouwd. Wellicht met uitzondering van het nationalistische perspectief, zijn deze perspectieven gericht op het afschaffen of overstijgen van groepsonderscheid binnen een samenleving. De nationalistische visie op burgerschap is in principe uitsluitend van aard, maar kan minderheden ook insluiten indien de nationale gemeenschap als multicultureel wordt voorgesteld (Kymlicka 1995; Miller 1993, 1995). Solidariteit is mogelijk op basis van universalistische en particularistische bindingen. In deze lijn kan, met Selznick (1992), een onderscheid worden gemaakt tussen universalistische, onpersoonlijke en rationele bronnen van integratie ('civiliteit') en particularistische, persoonlijke en emotionele bronnen van integratie ('piëteit'), waarbij gedacht kan worden aan loyaliteit, patriottisme, respect voor groepsgenoten en superieuren. Het gaat met andere woorden om het onderscheid tussen groepsoverstijgende solidariteit en groepsgebonden solidariteit. Communitaristen en pluralistische visies leggen het accent op de tweede bron van integratie, terwijl republikeinen en liberalen verschillende vormen van universalistische integratie op het oog hebben.

In meer concrete termen kan verantwoord burgerschap worden bevorderd middels het bijbrengen van competenties die vereist zijn voor volwaardige participatie (De Ruijter 1992, 1993; WRR 1992; Nauta, 1995), het bevorderen van contacten en interacties tussen verschillende identiteitsgroepen (Procee 1991) en het garanderen van gelijke toegang tot de in onze samenleving noodzakelijke competenties voor participatie (beroepsopleidingen, 'onderwijs' in burgerschap). Sommigen menen dat de dagelijkse praktijk de belangrijkste leerschool is voor de uitoefening van bur-

gerschap (De Ruijter 1992). Communitaristen zullen de remedies voor gebrek aan loyaliteit en solidariteit zoeken bij socialisatie-instituten die de morele orde reproduceren, zoals het onderwijs en intermediaire organisaties, evenals via acculturatieprogramma's.

Bevordering van samenhang en van bepaalde culturele waarden en levenswijzen kan als een belangrijke overheidsverantwoordelijkheid worden opgevat, terwijl tegelijk - zeker vanuit politiek-liberaal perspectief - gesteld zal worden dat de overheid op dit vlak niet direct sturend kan en/of mag optreden (vgl. Barry 1990: 128). De overheid kan dan wel juridische en financiële voorwaarden scheppen, maar afzien van maatregelen en overheidsvoorzieningen die rechtstreeks gericht zijn op bevordering van bepaalde levenswijzen of idealen. Dit is het kenmerkende verschil tussen politiek-liberale en de andere perspectieven.

Dit onderscheid kan verduidelijkt worden met de begrippen "ideal-regarding" en "want-regarding" overwegingen (Barry 1990). Een beleid dat gebaseerd is op wensgerichte overwegingen gaat uit van de huidige preferenties onder de bevolking. De staat dient zich neutraal op te stellen jegens de verschillende opvattingen van het goede leven, en niet bepaalde vormen van wensvervulling te bevorderen boven andere. De staat heeft dan vooral coördinerende taken, en dient ervoor te zorgen dat de wensvervulling van de een niet ten koste gaat van die van een ander. Wensgerichte overwegingen zijn principes zoals die van zwakke gelijkheid, gelijkheid van kansen en negatieve vrijheid. Een beleid dat mede op ideaal-gerichte overwegingen gebaseerd is, gaat tevens uit van bepaalde ingevulde politieke idealen. Op basis van deze idealen worden verschillende vormen van wensvervulling moreel beoordeeld. Een minimale vorm hiervan is het rangschikken van de preferenties van de bevolking, bijvoorbeeld met het oog op het bevorderen van gunstige omstandigheden voor positieve vrijheid. Een verdergaande vorm is het afwijzen van bepaalde preferenties als onwenselijk en deze ontmoedigen, bijvoorbeeld het stichten van islamitische scholen. Een nog verdergaande vorm betreft het toevoegen van eigen idealen door de beleidsvoerder. In het laatste geval wordt uitgegaan van het idee dat de politiek de samenleving dient te structureren met het oog op de verwezenlijking van bepaalde idealen van mens-zijn en excellentie. Het betreft perfectionistische idealen, waarbij de overheid een bepaalde opvatting van het goede leven dient te bevorderen, bijvoorbeeld een levenswijze volgens een christelijk, nationalistisch of communistisch ideaal. Politiek-liberale stromingen zullen hun beleidsintenties zoveel mogelijk rechtvaardigen in termen van wensgerichte overwegingen. Toch lijkt het onvermijdelijk dat hieraan impliciet of expliciet ideaal-gerichte overwegingen worden toegevoegd (Barry 1990). Volgens critici bevoordeelt een liberale politiek levenswijzen met individuele autonomie als centrale waarde.

Politieke stabiliteit en sociale cohesie worden in een liberaal perspectief opgevat als neveneffect van een rechtvaardige maatschappelijke ordening (Kymlicka 1993). Een minimale politieke moraal is dan voldoende; de autonome individuen dienen alleen overeenstemming te bereiken over regulerende normen die het mogelijk maken dat eenieder zijn of haar persoonlijke levenswijzen ten uitvoer kan brengen. Daarentegen menen communitaristen en neorepublikeinen dat voor een stabiele en solidaire samenleving gedeelde doeleinden en waarden vereist zijn. De overheid dient deze gedeelde betekenissen en levensvormen te beschermen en te bevorderen, en heeft dus een richtinggevende taak. Neorepublikeinen menen dat deze gedeelde doeleinden via politieke participatie en debat overeen dienen te worden gekomen, terwijl gemeenschapsdenkers deze gedeelde waarden lokaliseren in de pre-politieke gemeenschap, als culturele tradities en conventies. In het gemeenschapsdenken bestaat een spanning tussen enerzijds het toekennen van overheidstaken gericht op het stimuleren van gemeenschapsvorming en anderzijds de opvatting dat eenheid primair van onderaf ontstaat. Zo kan vanuit een communitaristisch perspectief worden aangevoerd dat overheidshandelen dat gericht is op bevordering van samenhang via uitgebreide verzorgingsarrangementen, het risico in zich draagt om levensbeschouwelijke en andere gemeenschappen in de samenleving te ondermijnen. Vanuit deze optiek geldt inzake sociale cohesie: "the more governments try to sustain it through the extension of 'citizenship rights' (broadly defined) the weaker it becomes" (Saunders 1993: 85). Saunders noemt dit de "paradox of social cohesion". Andere gemeenschapsdenkers, zoals Charles Taylor, bepleiten daarentegen wel een actief beleid met het oog op het instandhouden van de gemeenschapswaarden (Taylor 1994; zie Kymlicka 1993).

2.6 Aandachtspunten en vragen voor het empirisch onderzoek

Dit hoofdstuk heeft een theoretische verkenning geboden van de noties van verscheidenheid, gelijkheid en eenheid. Deze noties werden verbonden met drie dimensies van de thematiek van integratie van de multi-etnische samenleving, respectievelijk de sociaal-culturele, sociaal-economische en politiek-juridische dimensies. Doordat etnisch-culturele verscheidenheid veelal als een van de hoofdkenmerken van een multi-etnische samenleving wordt genomen, is deze notie als uitgangspunt gekozen, om vervolgens na te gaan welke verbanden en potentiële spanningsrelaties zich voor kunnen doen tussen sociaal-culturele verscheidenheid, sociaal-economische gelijkheid en politiek-juridische eenheid binnen verschillende perspectieven op de integratie van de multi-etnische samenleving. Op basis van de verkenning in dit hoofdstuk is het mogelijk de vraagstelling van dit onderzoek nader in te vullen. Daarbij moet overigens bedacht worden dat het een interpretatief onderzoek betreft dat bovenal

gericht is op het in kaart brengen van de veronderstellingen bij de opvattingen die in het onderzoeksmateriaal naar voren worden gebracht. In wezen gaat het er om (elementen van) de achterliggende referentiekaders te reconstrueren.

2.6.1 Aandachtspunten en vragen

De *hoofdvraag* van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd: op welke wijze wordt in het discours van politieke partijen en minderhedenorganisaties aandacht besteed aan het etnisch-culturele aspect van het vraagstuk de multi-etnische samenleving in relatie tot doelstellingen inzake sociaal-culturele, sociaal-economische en politiek-juridische integratie, welke verbanden, dilemma's en spanningsverhoudingen doen zich daarbij voor tussen doelstellingen aangaande de drie dimensies van integratie, welke keuzen worden op welke gronden gemaakt en met welke consequenties voor de beleidsintenties? Welke verschuivingen zijn hierin opgetreden tussen 1977 en 1995, zowel binnen als tussen de partijen (en minderhedenorganisaties)? Wat is de richting en aard van deze verandering?

Per dimensie van integratie in de multi-etnische samenleving kunnen *subvragen en aandachtspunten* worden geformuleerd.

a. Sociaal-culturele integratie

Welke ontwikkelingen inzake de sociaal-culturele dimensie van integratie van de multi-etnische samenleving worden als problematisch aangeduid en hoe wordt het probleem gedefinieerd: in termen van maatschappelijke onverdraagzaamheid, interetnische spanningen, onaangepastheid van allochtonen, onvoldoende mogelijkheden tot ontplooiing van de eigen identiteit? Dient de overheid een beleid inzake sociaal-culturele integratie te voeren en, zo ja, in welke vorm en vanwege welke redenen? Welke lange-termijndoelstellingen dienen de overheid op dit terrein voor ogen te staan, en via welke weg kan en mag de overheid dergelijke idealen bevorderen? Waarop dient het huidige beleid gericht te zijn: op eenzijdige aanpassing van allochtonen, wederzijdse aanpassing, identiteitsbehoud?

b. Sociaal-economische integratie

Welke ontwikkelingen inzake de sociaal-economische dimensie van de integratie van de multi-etnische samenleving worden als problematisch aangeduid en hoe wordt het probleem gedefinieerd: in termen van sociaal-economische achterstand dan wel achterstelling, of ook in termen van sociaal-culturele achterstand of achterstelling? Dient de overheid binnen haar sociaal-economisch beleid specifiek beleid te voeren voor allochtone minderheden, en zo ja, waarom: met het oog op gelijkheid of respectering van verscheidenheid? Welke lange-termijndoelstellingen dienen de over-

heid op dit terrein voor ogen te staan, en via welke weg kan en mag de overheid dergelijke idealen bevorderen? Wat voor consequenties hebben deze idealen en strategieën voor etnisch-culturele verscheidenheid? Perkt over het algemeen het gelijkheidsprincipe de mogelijkheden voor verscheidenheid in of perkt de erkenning van verscheidenheid het gelijkheidsstreven in?

c. Politiek-juridische integratie

Welke ontwikkelingen inzake de politiek-juridische dimensie van de integratie van de multi-etnische samenleving worden als problematisch aangeduid en hoe wordt het probleem gedefinieerd? Dient de overheid binnen haar beleid gericht op politiek-juridische integratie gedifferentieerd of specifiek beleid te voeren voor allochtonen. Wat beoogt zij hiermee: meer gelijkheid, respectering van verscheidenheid of bevordering van eenheid? Welke lange-termijndoelstellingen dienen de overheid op dit terrein voor ogen te staan, en via welke weg kan en mag ze dergelijke idealen bevorderen? Wat voor consequenties hebben deze idealen en strategieën voor etnisch-culturele verscheidenheid? Ligt bij het streven naar eenheid in verscheidenheid het accent op het eenheidsstreven of op de erkenning van verscheidenheid? Kortom: hoe zien de verschillende partijen de discrepantie tussen hun ideaal van de politieke gemeenschap en de huidige realiteit, welke oplossingen dragen ze hiervoor aan en wat vormt de rechtvaardiging hiervan?

2.6.2 Schema's van perspectieven op integratie

Het is ondoenlijk en ook weinig zinvol om de resultaten van de in dit hoofdstuk uitgevoerde verkenning van de verscheidenheid aan veronderstellingen aangaande de integratie van de multi-etnische samenleving samen te vatten in schema's. Desalniettemin worden hier toch drie schema's gepresenteerd die enkele facetten van de verschillende perspectieven op integratie samenvatten en die in zekere zin als zoekkader kunnen dienen. Als basis dient de indeling in sociaal-economische, sociaal-culturele en politiek-juridische dimensies van integratie. Uit dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat politiek-filosofische perspectieven verschillen in de dimensies van integratie en participatie die ze benadrukken, zonder dat deze perspectieven met bepaalde dimensies samenvallen. Het neo- en sociaal-liberalisme hebben vooral oog voor de sociaal-economische dimensie (verdelende rechtvaardigheid; de markt), communitaristen voor de sociaal-culturele dimensie (respect voor collectieve identiteit(en); de gemeenschap) en neorepublikeinen voor de politiek-juridische dimensie (de zichzelf besturende gemeenschap van burgers; de publieke sfeer).

Als tweede begrippenpaar is gekozen voor het onderscheid tussen individu en groep. Dit is een belangrijk onderscheid indien migranten als de eenheden worden

gezien die opgenomen dienen te worden in de grotere eenheid van de Nederlandse samenleving. De overheid kan er vanuit gaan dat het algemene beleid voldoet, ook voor migranten. Migranten worden dan beschouwd als ofwel burgers als ieder ander ofwel als onderdeel van bijvoorbeeld de arbeidersklasse, voor welke weer wel een specifiek beleid kan worden gevoerd. De overheid kan daarnaast kiezen voor een specifiek beleid gericht op de bevordering van de integratie van bepaalde groepen migranten. Specifiek minderhedenbeleid is weer mogelijk op twee wijzen. Ten eerste door binnen algemene beleidskaders en voorzieningen rekening te houden met de specifieke behoeften en wensen van minderheden, bijvoorbeeld door differentiatie van beleid. Ten tweede door specifieke voorzieningen voor minderheden te creëren, met andere woorden categoriaal beleid.

Op basis van deze twee begrippenparen worden hieronder drie schema's gepresenteerd, betreffende (1) opvattingen over de gewenste samenleving, (2) definities van de hoofdproblemen en (3) de gewenste strategieën gericht op de aanpak van deze problemen. Per cel zijn met een of meerdere steekwoorden mogelijke posities daarbinnen aangeduid. De schema's tonen de rijke variëteit aan posities die in deze materie kunnen worden ingenomen. Uit de volgende twee hoofdstukken zal blijken dat bijna al deze posities - en uiteraard ook veel tussenposities - zijn terug te vinden in de stellingnamen van de Nederlandse politieke partijen over de multi-etnische samenleving en het integratiebeleid.

Schema 2.1 Uitgangspunten, idealen of lange-termijndoelstellingen van integratie

nadruk op → ↓	sociaal-economische dimensie	sociaal-culturele dimensie	politiek-juridische dimensie
individu als basis	individuele prestatie-maatschappij	liberaal pluralisme cultureel homogene samenleving	uniform burgerschap gelijke (politieke) rechten
groep als basis	evenredige verdeling	structureel pluralisme / corporatief pluralisme	gedifferentieerd burgerschap

Schema 2.2 Perspectieven op de oorzaken van gebrekkige integratie: probleemdefinities

nadruk op → ↓	sociaal-economische dimensie	sociaal-culturele dimensie	politiek-juridische dimensie
individu-gebonden oorzaken	achterstand in kennis en kwalificaties	onverdraagzaamheid culturele onaangepastheid	ongelijke rechten achterstand in competenties politiek burgerschap
oorzaken verbonden met groepsledenmaatschap	discriminatie marginalisering	interetnische spanningen belemmering identiteitsbeleving	tweederangs burgerschap obstakels politieke participatie/invloed

Schema 2.3 Politieke perspectieven op strategieën van integratie

nadruk op → ↓	sociaal-economische dimensie	sociaal-culturele dimensie	politiek-juridische dimensie
individu-georiënteerd beleid	gelijke-kansenbeleid: onderwijs en educatie bestrijden discriminatie	bevorderen interactie/dialog, bestrijden vooroordeel bevorderen assimilatie	bevorderen naturalisatie bevorderen gelijke kansen politieke participatie
groepsgeoriënteerd beleid	voorkeursbehandeling quotering	erkenning en facilitering minderheidsculturen eigen instituties/voorzieningen	bestrijden racisme en uitsluiting groepsparticipatierechten

Politieke partijen over integratiebeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal per partij het politieke discours over de multi-etnische samenleving in kaart worden gebracht, evenals de verschuivingen die zich hierin hebben voorgedaan tussen 1977 en 1995. De in de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk geformuleerde vragen staan hierbij centraal: welke opvattingen over sociaal-economische, sociaal-culturele en politiek-juridische integratie worden zoal naar voren gebracht, welke verbanden worden daartussen gelegd, hoe wordt etnisch-culturele verscheidenheid daarbij geconceptualiseerd en geproblematiseerd en welke voorwaarden voor of inperkingen van verscheidenheid worden voorgesteld vanwege overwegingen van sociaal-economische gelijkheid en politiek-juridisch eenheid? Op basis van de beschrijving per partij zal in de conclusie van dit hoofdstuk een eerste antwoord geformuleerd worden op de vraag: wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de partijen wat betreft de opvattingen over het vraagstuk van de multi-etnische samenleving, welke consequenties worden hieraan verbonden voor het integratiebeleid en in welke zin zijn de opvattingen op dit punt verschoven dan wel constant gebleven gedurende de periode van onderzoek. Voorafgaand wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen in het minderhedenbeleid van de afgelopen achttien jaar.

Het bronnenmateriaal wordt primair gevormd door teksten over de multi-etnische samenleving en het integratiebeleid van politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus. Een enkele keer zullen ook artikelen en andere geschriften van prominente partijleden erbij betrokken worden, ter ondersteuning van de algemene lijn van het betoog, om te wijzen op een diversiteit aan standpunten binnen politieke stromingen, of omdat van de partijen - zoals bij de kleine christelijke partijen - te weinig materiaal over dit onderwerp voorhanden is. Het jaar 1977 is als begindatum gekozen om na te gaan of al aandacht was voor het onderwerp in de verkiezingsprogramma's voor de kabinetsperiode waarin het WRR-rapport *Etnische minderheden* en de *Ontwerp-minderhedennota* tot stand kwamen. Dat blijkt overigens niet of nauwelijks het geval te zijn, zodat de paragrafen veelal beginnen met programma's of nota's van 1980 of 1981. Over het algemeen zijn er - in ieder geval

bij de grotere partijen - twee pieken in belangstelling. Vanaf 1980 is er een groeiende aandacht van de partijen voor dit onderwerp, tijdens de fase van beleidsformulering die uiteindelijk resulteerde in de *Minderhedennota* (1983). Daarna neemt geleidelijk de aandacht van de partijen voor het onderwerp weer af, om begin jaren negentig weer flink toe te nemen.

3.2 Overzicht van beleidsontwikkelingen tot 1995

Omstreeks 1950 liet de Nederlandse overheid zich voor het eerst in met de opvang van immigranten, afkomstig uit het onafhankelijk geworden Indonesië. Het toenmalige opvangbeleid voor 'repatrianten' en Indische Nederlanders was gericht op individuele inpassing in de Nederlandse samenleving. Daarentegen was het beleid voor de Molukkers juist zoveel mogelijk erop gericht hen gesegregeerd te houden van de Nederlandse samenleving, met het oog op de verwachte terugkeer naar de door de Molukkers voorgestane vrije Republiek der Zuid-Molukken (Entzinger 1984). Aan het begin van de jaren zestig nam, als gevolg van een snelle economische groei, de arbeidsmigratie toe vanuit Zuid-Europese landen, en later ook vanuit Marokko en Turkije. Aanvankelijk was dit vooral een zaak van het bedrijfsleven, dat arbeidskrachten aldaar wierf, terwijl particuliere organisaties zich om de sociale aspecten van de opvang bekommerden. Tegen het eind van de jaren zestig ging de overheid zich inlaten met de regulering van arbeidsmigratie en de opvang van buitenlandse werknemers. Begin jaren zeventig nam de immigratie vanuit Suriname toe, in verband met de naderende onafhankelijkheid van dit land in 1975. In eerste instantie werd geen opvang- of integratiebeleid ontwikkeld, vanuit de gedachte dat dit niet nodig was voor Nederlandse staatsburgers. In dezelfde periode begon de Nederlandse economie tekenen van stagnatie te vertonen en nam de werving van arbeidsmigranten snel af. Van de verwachte massale terugkeer van buitenlandse werknemers was geen sprake, terwijl de migratie uit de landen rond de Middellandse Zee doorging als gevolg van gezinshereniging. Desondanks wenste de overheid niet te tornen aan het uitgangspunt "Nederland geen immigratieland".

In de tussentijd begonnen zich duidelijk tekenen van minderheidsvorming onder de betreffende groepen te manifesteren. In reactie hierop ontwikkelde de regering vanaf de eerste helft van de jaren zeventig een zogenaamd 'tweesporenbeleid' voor buitenlandse werknemers. Dit beleid was gericht op zowel integratie in de samenleving als op het open houden van de weg naar terugkeer en herintegratie in het land van herkomst, en wel middels welzijnsvoorzieningen en onderwijs gericht op behoud van de eigen taal en identiteit. Ook leden van andere migrantengroepen bleken niet in groten getale terug te keren naar het land van herkomst. Mede als gevolg van de treinkapingen en bezettingsacties van Molukkers in de tweede helft

van de jaren zeventig werden de Nederlandse samenleving en de overheid zich bewust van de gevolgen van een ambivalente houding inzake immigranten (zie Entzinger 1984). In 1978, bij de behandeling van de regeringsnota over de *Problematiek van de Molukse minderheid in Nederland* werd in een motie - van het PvdA-Kamerlid Molleman - aangedrongen op een gecoördineerd beleid voor *alle* minderheidsgroepen. De minister van Binnenlandse Zaken zegde toe dit te laten onderzoeken en vroeg de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om een advies.

In juni 1979 kwam de WRR met het rapport *Etnische minderheden*, dat een belangrijke impuls gaf voor de kentering in het beleid en voor de vormgeving van het minderhedenbeleid. De Raad beval de regering aan de gedachte van tijdelijk verblijf van migranten op te geven en een samenhangend, geïntensiveerd beleid te ontwikkelen gericht op gelijkwaardige deelname van minderheden aan de Nederlandse samenleving. Tevens diende de overheid, met het oog op het welslagen van het minderhedenbeleid, het restrictieve toelatingsbeleid te handhaven. In maart 1980 kwam de regering met een reactie op het rapport, waarin ze vele conclusies en aanbevelingen van de WRR overnam. Zij erkende de blijvende aanwezigheid van migranten en de noodzaak van het voeren van een samenhangend beleid voor minderheden. Dit was het officiële begin van het minderhedenbeleid, gecoördineerd door de Minister van Binnenlandse Zaken. De regering noemde haar reactie voorlopig, omdat ze meer tijd voor bezinning wilde nemen. Ondertussen kwam het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in 1980 met het *Conceptbeleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. Na een inspraakronde verscheen in 1981 het definitieve *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. De hoofddoelstellingen waren het bevorderen van gelijke kansen voor leerlingen uit allochtone minderheidsgroepen en het stimuleren van wederzijdse acceptatie en respect onder allochtonen en autochtonen. De eerste doelstelling diende vooral gerealiseerd te worden door extra faciliteiten voor onderricht in de Nederlandse taal. Het tweede doel moest gestimuleerd worden via Intercultureel Onderwijs (ICO), dat leerlingen diende voor te bereiden op participatie in een multiculturele samenleving. Daarnaast diende het ideaal van de multiculturele samenleving te worden bevorderd middels Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC). Deze onderwijsvorm was al begin jaren zeventig opgezet met als doel remigratie naar het land van herkomst te vergemakkelijken, maar nu werden de doelstellingen hiervan geherformuleerd zodat ze pasten in het beleid gericht op "integratie met behoud van de eigen identiteit".

In 1981 kwam het ministerie van Binnenlandse Zaken met de *Ontwerp-minderhedennota*. Het betrof een ontwerp-nota, omdat de regering de betrokkenen de mogelijkheid tot inspraak wilde bieden. De hoofddoelstelling van het gecoördineerde minderhedenbeleid werd omschreven als het bevorderen van "de totstandko-

ming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben" (p.35). Deze hoofddoelstelling werd uitgewerkt in drie hoofdelementen: (1) bevordering van emancipatie en participatie, (2) vermindering van sociale en economische achterstanden en (3) het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het - waar nodig - verbeteren van de rechtspositie. De doelgroepen van het algemene minderhedenbeleid werden opgesomd: Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners.

Na enkele jaren van inspraak en overleg kwam de regering in september 1983 met de definitieve *Minderhedennota*. De doelstellingen van het minderhedenbeleid uit de Ontwerp-minderhedennota werden gehandhaafd, evenals de aldaar omschreven doelgroepen. Wel werden enkele aandachtspunten toegevoegd, zoals het beleid gericht op achterstandsgebieden en specifiek beleid voor vrouwen en jongeren onder allochtone minderheden. De doelstelling van het toegankelijk maken van algemene voorzieningen voor minderheden werd gekoppeld aan het evenredigheidsprincipe. In de tussentijd was door de verergering van de economische recessie de werkloosheid, ook onder minderheden, verder toegenomen. Wellicht werd hierdoor nog meer het accent gelegd op achterstandsbestrijding.

Sinds de behandeling van de Minderhedennota in de Tweede Kamer, in 1984, rapporteert de regering jaarlijks aan de Kamer over de ontwikkeling van het minderhedenbeleid. Allerlei beleidsvoornemens uit de nota zijn ten uitvoer gebracht. De rechtspositie van allochtonen werd verder verstevigd. Zo werd een inventarisatie uitgevoerd naar bepalingen in wet- en regelgeving die onderscheid maken naar nationaliteit, land van geboorte, godsdienst, cultuur en taal (Beune & Hessels 1983), waarvan vele in de loop van de jaren daarna zijn opgeheven. De grondwet is gewijzigd met het doel niet-Nederlandse ingezetenen die hier langer dan vijf jaar verblijven kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen te kunnen verlenen. Tijdens de verkiezingen van 1986 kon deze categorie voor het eerst van dit recht gebruik maken. Er werden maatregelen genomen met het oog op een doeltreffender discriminatiebestrijding. De overheid subsidieert met het oog hierop het in 1985 opgerichte Landelijk Bureau Racismebestrijding. De inspraak op landelijk niveau heeft in 1986 vorm gekregen door de instelling van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO). Inspraak op lokaal niveau werd eveneens gestimuleerd. Categoriele welzijnsinstellingen zijn als 'tweedelijns steunfuncties' gaan functioneren. Dit werd geregeld in de Rijksregeling welzijn minderheden van het ministerie van WVC. Vanuit de groepen zelf kreeg de institutionalisering van religies als de islam en het hindoeïsme vorm (TWCM 1995). Dit werd (en wordt) mede mogelijk gemaakt door de bestaande verzuilde wet- en regelgeving uit de tijd

van de verzuiling. De voorzieningen voor kinderen van allochtone minderheden werden vanaf 1985 samen met de maatregelen voor autochtone leerlingen uit lagere sociaal-economische klassen ondergebracht in het algemene kader van het onderwijsvoorrangsbeleid (OVB). In de loop van de jaren werd de evenredigheidstoets uitgewerkt en werd het rapportagesysteem "toegankelijkheid en evenredigheid" ontwikkeld, voor het meten van voor- of achteruitgang van achterstanden van de diverse doelgroepen op verschillende terreinen.

De doelstellingen van de *Minderhedennota* werden in de loop van de jaren op een aantal punten dichterbij gebracht. Dit zou volgens de Tijdelijke Commissie Wetenschappelijk Onderzoek Minderhedenbeleid¹ (TWCM 1995: 23) gelden voor "de huisvesting, de rechtspositie van vreemdelingen, eigen organisaties en inspraak, institutionalisering van religies als de islam en het hindoeïsme". Op andere terreinen, zoals onderwijs en discriminatiebestrijding, zou minder vooruitgang zijn geboekt (p.24). Ten slotte is op het terrein van de arbeidsmarkt de positie van de doelgroepen zonder meer verslechterd sinds de nota.

De stijgende werkloosheid onder de doelgroepen is wellicht een van de belangrijkste motieven achter de accentverschuiving die zich in de loop van de jaren tachtig in het beleid voordeed. De doelstelling van achterstandsbestrijding ging die van culturele, groepsgewijze emancipatie steeds meer overschaduwden. In de *Minderhedennota* werden de instrumenten voor het bestrijden van achterstanden op de arbeidsmarkt vooral gezocht bij verbetering van de uitgangspositie van de allochtonen via scholing. In de loop van de jaren tachtig (en negentig) bleek uit allerlei onderzoek dat de verklaring voor de disproportioneel hoge werkloosheid van minderheden voor een belangrijk deel gezocht moest worden in (indirecte) discriminatie door werkgevers bij werving, selectie en ontslag (TWCM 1995). In dit kader werden in 1986 door de Adviescommissie Onderzoek Minderheden positieve-actiemaatregelen voor allochtone minderheden aanbevolen (Bovenkerk 1986). Hierover kwam een publieke en politieke discussie op gang. De Sociaal-Economische Raad werd door de regering om advies gevraagd, maar deze wees in 1987 een verplichtend programma van positieve actie af. De overheid als werkgever probeert sinds 1986 zelf het goede voorbeeld te geven door de instroom van leden van minderheden in overheidsdienst planmatig te bevorderen.

In 1987 vroeg het kabinet opnieuw advies aan de WRR over het te voeren minderhedenbeleid. In deze adviesaanvraag constateerde de regering dat vier jaar na de *Minderhedennota* behoorlijke vooruitgang was geboekt op immateriële punten, maar

¹ De Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid was eind 1992 ingesteld door de Minister van Binnenlandse zaken, en functioneerde tot en met 1996. Ze had als taak te adviseren over het integratiebeleid, met name voor de middellange termijn (zie Ginjaar-Maas 1996).

dat op de meest belangrijke terreinen van 'wonen, weten en werken' te weinig vorderingen waren gemaakt. De regering vroeg om aanbevelingen voor het ontwikkelen van meer doelmatige instrumenten om op de genoemde terreinen tot betere resultaten te komen (zie WRR 1989: 207). In juni 1989 verscheen het rapport, getiteld *Allochtonenbeleid*. De WRR raadde de regering aan het beleid vanuit een nieuwe invalshoek te bezien, namelijk door te erkennen dat Nederland *de facto* een immigratieland was geworden. Het beleid diende erop gericht te zijn de gevolgen van de immigratie in een positieve richting te sturen. Daartoe behoorde het accent gelegd te worden op een goed opvangbeleid voor nieuwe immigranten en een forse intensivering van het bestaande integratiebeleid in de sectoren van arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Tevens werd gepleit om het beleid een meer verplichtend karakter te geven naar alle betrokkenen.

In maart 1990 kwam de regering met haar reactie op het WRR-rapport. Dit gebeurde in samenhang met de nota *Sociale vernieuwing*, die eveneens van belang was voor het minderhedenbeleid van begin jaren negentig. De regering stelt dat zij kon instemmen met de hoofdlijnen van het rapport, maar de radicaal andere aanpak van de WRR werd slechts in afgezwakte vorm overgenomen. Hierdoor weken de voorstellen van de regering in feite weinig af van het op dat moment gevoerde beleid. Het hield niettemin een formele bevestiging in van de tendens richting een versmalling van het minderhedenbeleid tot een achterstandsbeleid. Wel kreeg de opvang van nieuwkomers een impuls, evenals de ontwikkeling van een specifiek aanbod voor immigranten binnen de volwasseneneducatie.

In september 1991 kwam een publieke en politieke discussie over het minderhedenbeleid op gang, naar aanleiding van uitspraken van VVD-fractievoorzitter Bolkestein over dit onderwerp. Op zijn artikel in *de Volkskrant*, getiteld "Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt" volgde niet alleen een uitgebreide discussie in de media. De Minister van Binnenlandse Zaken liet een nationaal minderhedendebat organiseren. In dit kader werden in 1992 drie werkconferenties gehouden, die als onderwerp hadden de toekomstkansen van allochtone jongeren op de terreinen van werkgelegenheid, onderwijs/scholing en veiligheid (BiZa 1992). Er volgden in de media allerlei discussie over aanverwante onderwerpen, zoals over de wenselijkheid van islamitische scholen, segregatie in het onderwijs en criminaliteit onder allochtone jongeren. De stemming onder de bevolking over etnische minderheden werd bovendien steeds sterker bepaald door zorgen over het toenemend aantal asielzoekers en de aanwezigheid van vermeende grote aantallen illegalen. Zo volgde een illegalendebat naar aanleiding van de Bijlmer-ramp in oktober 1992 (zie Suurmond 1995).

Ondertussen ging het beleidsproces voort. In juni 1991 koos het kabinet-Lubbers voor de mogelijkheid dat allochtonen bij naturalisatie hun oorspronkelijke nationaliteit behouden. Vooruitlopend op de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap werd in de praktijk deze mogelijkheid van een dubbele nationaliteit al aan niet-Nederlandse ingezetenen geboden. Het CDA was hierover echter verdeeld en in november 1996 stemde de CDA-fractie in de Eerste Kamer tegen de dubbele-nationaliteitswet, zodat alsnog een meerderheid ontstond die deze mogelijkheid afwees. In oktober 1992 kwam de commissie-Van Kemenade met het advies *Ceders in de tuin: naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*. Deze commissie stond net als de WRR in 1989 een ontkoppeling van achterstands- en cultuurbeleid voor. Hierdoor zou het OETC een eigen waarde krijgen, los van achterstandsdoelstellingen. Ze stelde voor deze vorm van onderwijs om te dopen in "onderwijs in allochtone levende talen" (OALT). Het accent was in de loop van de jaren trouwens toch al meer op het taalonderwijs komen te liggen. In 1995 werd deze nieuwe term OALT overgenomen door de regering. Natuurlijk kreeg ook het arbeidsmarktbeleid aandacht. De werkgevers- en werknemersorganisaties kwamen november 1990 met een Stichtingsakkoord *Meer werk voor minderheden*, maar het leverde nauwelijks meer werk voor deze groepen op. Mede daarom werd in de zomer van 1993 door GroenLinks, D66 en VVD een initiatiefvoorstel Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEEA) ingediend; ze werd aangenomen met de steun van de regeringspartij PvdA, terwijl regeringspartner CDA tegen stemde. In juli 1994 trad de wet in werking.

In 1993 werd in een breed ondersteunde motie-Apostolou door de Tweede Kamer gevraagd om een nota betreffende een herijking van het minderhedenbeleid. In april 1994 bood de minister van Binnenlandse Zaken de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden* aan de Tweede Kamer aan, waarin de hoofdlijnen voor het beleid voor de komende jaren werden aangegeven. Het minderhedenbeleid werd omgedoopt tot "integratiebeleid". Enkele maanden later, mei 1994, werd als een soort vervolg op het nationale minderhedendebat door Van der Zwan en Entzinger een advies aan de minister aangeboden, getiteld *Beleidsopvolging minderhedendebat*. Het rapport bevatte adviezen voor een inburgeringsbeleid voor nieuwkomers. Er volgde een publieke discussie hierover, en de ontwikkeling van het nieuwkomersbeleid kreeg een nieuwe impuls. Dit beleidsonderdeel werd in de loop van de jaren negentig tot een van de centrale aandachtspunten binnen het integratiebeleid. In 1996 werd een voorstel voor een Wet op de inburgering aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het accent kwam daarnaast steeds meer te liggen op de grote-stedenproblematiek, mede in het kader van het beleid van sociale vernieuwing.

3.3 VVD

In het verkiezingsprogramma van 1977 van de VVD wordt nauwelijks aandacht besteed aan het onderwerp van de multi-etnische samenleving. Dat is heel anders in het programma van 1981. De uitspraken over de multi-etnische samenleving in het verkiezingsprogramma van 1981 zijn gebaseerd op de paragrafen over dit onderwerp in het *Liberaal Manifest* (1981), de officiële uitwerking van het VVD-beginselprogramma van 1980. In het VVD-Campagneboek bij deze verkiezingen staat trots vermeld: "Alleen de VVD heeft zich tot op heden over de uitgangspunten van het minderhedenbeleid principieel uitgesproken".² Er wordt in deze teksten gesteld dat de minderhedenproblematiek een van de hoofdproblemen van de jaren tachtig zal zijn. De leidraad voor de visie op de multi-etnische samenleving is dat het een liberale plicht is "ervoor te waken dat bedoelde groepen in onze samenleving niet achtergesteld worden en zich kunnen ontplooiën naar eigen aard en cultuur", maar vooral "zal verdraagzaamheid ook jegens hen het parool moeten zijn" (VVD 1981a: 7)³. Juist deze verdraagzaamheid vormt een probleem. Daarom dient de overheid voorwaarden te scheppen waaronder burgers hun sociale verantwoordelijkheden op dit terrein op zich kunnen nemen, en wel via onderwijs- en voorlichtingsbeleid en door verbetering van de leefomstandigheden in oude stadswijken. Kortom, vrijheidsrechten van de burgers, ook van allochtonen, staan voorop, maar het dient te gaan om vrijheid "gekoppeld aan verantwoordelijkheid en in het besef van broederschap" (p.6).

Het gekozen egalitaire uitgangspunt voor het minderhedenbeleid is: "dat wij de leden van die minderheden op voet van gelijkheid in onze gemeenschap moeten opnemen" (VVD 1981b). Etnische minderheden dienen "zoveel mogelijk op dezelfde manier als Nederlanders behandeld" te worden (VVD 1981b: 421). Gelijke rechten dus, en gelijke behandeling. Op het politieke vlak wordt evenwel ervoor gekozen het kiesrecht op bovenlokaal niveau - dus voor de Provinciale Staten en Tweede Kamer - gekoppeld te houden aan het Nederlanderschap "om dilemma's in loyaliteit aan Nederland of aan het eigen land te voorkomen" (VVD 1981c). Met andere woorden, volwaardige politiek-juridische integratie dient via de gebruikelijke weg van naturalisatie te geschieden. Inzake het sociaal-economische aspect van

² Dit klopt niet helemaal, want zoals we zullen zien kwam de Kommissie Kulturele Minderheden van de PvdA in 1980 al met een rapport over dit onderwerp. De status van dit rapport was evenwel niet geheel duidelijk.

³ De publicaties van politieke partijen, inclusief die van hun wetenschappelijke bureaus en Tweede-Kamerfracties, zijn opgenomen in de bronnenlijst; daarentegen bevat de literatuurlijst alleen de meer algemene literatuur, dus exclusief het bronnenmateriaal.

integratie worden blijkbaar nauwelijks specifieke problemen waargenomen, want dit terrein komt amper ter sprake.

Daarentegen wordt veel aandacht gegeven aan specifieke aanspraken en problemen aangaande de sociaal-culturele dimensie van integratie. De overheid dient aan "culturele minderheden" een "zo groot mogelijke gelegenheid" te geven "tot integratie in de Nederlandse samenleving", en daarbij dient "hun recht op behoud van een eigen culturele identiteit te worden veilig gesteld" (VVD 1981a: 12). Het accent ligt daarbij op het onderwijs- en welzijnsbeleid. Zo worden met het oog op het "recht op individuele ontplooiing" dat ook de tweede generatie van minderheden heeft, extra inspanningen op het onderwijsgebied vereist geacht. Dit beleid zou tegelijk een juiste aanpak zijn voor de "sterke identiteitsproblemen" waar deze tweede generatie vanwege het cultuurverschil mee te maken zal krijgen (p.18). Hierdoor zal deze het gevoel krijgen "te worden gemangeld tussen twee culturen", wat weer "kan leiden tot grote spanningen in de maatschappij" (idem). Wellicht wordt hierbij gedacht aan de treinkapingen van tweede generatie Molukse Nederlanders van eind zeventiger jaren. De oplossingen worden gezocht bij een beleid van integratie met behoud van de eigen identiteit.

De voorstellen aangaande minderheden liggen in het verlengde van de algemene uitgangspunten aangaande onderwijs- en welzijnsbeleid, namelijk dat elk mens "een unieke persoonlijkheid [is] die daarom de mogelijkheid moet hebben zich te ontplooiën naar eigen aard, aanleg en levensovertuiging" (VVD 1981a: 8), en dat overheidsbeleid gericht dient te zijn op het bieden van gelijkwaardige mogelijkheden tot ontplooiing voor leden van achterstandsgroepen. Dergelijke denkbeelden uit het *Liberaal Manifest* en het daarop gebaseerde verkiezingsprogramma komen in de buurt van een liberale ideologie die aangeduid kan worden als "ontplooiingsliberalisme" (Voerman & Lucardie 1992: 38). Zoals Voerman en Lucardie aangeven, ademt het *Liberaal Manifest* in het algemeen een optimistisch mensbeeld en wordt aan de overheid de verantwoordelijkheid toegekend de ontplooiing van het individu te stimuleren, in de zin van het scheppen van voorwaarden voor verwezenlijking van positieve vrijheden. Identiteitsbeleving wordt hier sterk in termen van ontplooiing en zingeving opgevat, en komt in de buurt van wat Engbersen en Gabriëls (1995) aanduiden als de expressieve dimensie van integratie (zie hoofdstuk 2).

Er bestaat een zekere spanning tussen de beleidsintenties gericht op individuele ontplooiing en die welke behoud en ontwikkeling van de eigen (collectieve) identiteit op het oog hebben. Deze spanning wordt evenwel nauwelijks opgemerkt, en hoeft ook niet zo'n probleem te zijn in de VVD-visie. Ten eerste omdat de VVD alleen een voorwaardenscheppend beleid voorstaat, met een voorkeur voor ondersteuning van initiatieven uit de doelgroepen. Ten tweede omdat de in die tijd de voorkeur uitgaat naar een beleid gericht op "geleidelijke opneming in onze samenleving (...) via een aangepast onderwijsbeleid, gericht op onder andere het wegwerken

van taalachterstand, mogelijkheden tot het uitoefenen van de eigen godsdienst, aangepaste vormen van dienst- en hulpverlening en eigen voorzieningen" (VVD 1981b: 439). Kortom, mede via tijdelijke extra voorzieningen voor allochtonen zal het emancipatie- en integratieproces geleidelijk verlopen. Gezien het accent dat wordt gelegd op individuele ontplooiing komt het uiteindelijke ideaal overeen met het in het vorige hoofdstuk onderscheiden 'liberaal pluralisme'. Respectering van de wensen van allochtonen betreffende identiteitsbeleving acht de VVD gerechtvaardigd vanwege het uitgangspunt van gelijke individuele vrijheidsrechten en het principe van politieke neutraliteit, waarbij de overheid zich dient "te onthouden van een cultuurbeleid, dat erop gericht is een bepaalde maatschappijvisie op te leggen" (VVD 1981a: 18).

De programma's voor de verkiezingen van 1982 en 1986 borduren voort op deze uitgangspunten, al ligt het accent sterker op de inpassing van allochtonen in algemene kaders en op sociaal-economische integratie. Zo worden in het programma van 1986 voorstellen gedaan gericht op het toegankelijker maken van algemene instellingen en voorzieningen voor allochtonen, door hierbinnen rekening te houden met hun specifieke behoeften, gewoonten en ervaringen.

De discussienota *Liberaal Bestek '90* uit 1987 - waarin een liberale visie voor de jaren negentig wordt uitgewerkt - slaat een heel andere toon aan, zowel in het algemeen als over het minderhedenbeleid. Deze nota ademt een meer pessimistisch mensbeeld dan het *Liberaal Manifest*, waarbij de schaduwzijden van individualisering, tolerantie en sociale rechten veel aandacht krijgen, zoals in de vorm van criminaliteit en misbruik van de sociale voorzieningen. De voorkeur gaat in de richting van een waarborgstaat, waarbij de overheid zich beperkt tot het garanderen van negatieve vrijheden (Voerman & Lucardie 1992). Het betreft een vorm van liberalisme die aangeduid kan worden als "utilitaristisch liberalisme" (Kinneging 1988). Daarbij wordt uitgegaan van een meer atomistisch mensbeeld, een vorm van "utilitaristisch individualisme" (Bussemaker 1993), volgens welke de mens een nuts-maximaliserend wezen is, dat door het nastreven van het eigen belang tegelijk het algemeen belang bevordert.

De 'hardere' toon komt duidelijk naar voren in de passages over de multi-etnische samenleving. De sociaal-culturele dimensie van integratie krijgt weer veel aandacht, maar nu primair als probleem: cultuurverschil wordt als bron van conflicten en van integratieproblemen aangemerkt. "Migranten hebben er uiteraard recht op te zijn zoals zij zijn, maar zij moeten ook medeburgers worden, die zich niet isoleren, maar volwaardig aan de samenleving deelnemen" (VVD 1987: 15). Er wordt een minder vrijblijvend integratiebeleid nodig geacht, met het accent op sociaal-economische en politiek-juridische integratie. De verklaring voor de onvoldoende integratie in de samenleving wordt gezocht bij de te sterke oriëntatie van allochto-

nen op de eigen groep en cultuur. Zij zouden zich onvoldoende inspannen om zich daaruit los te maken. De voorgestelde oplossingen liggen in deze lijn: de overheid moet hen via "prikkel" activeren hun sociale verantwoordelijkheid op zich te nemen. "Van de migranten zelf moet een eigen inspanning worden verwacht om het doel, Nederlander zijn als alle andere Nederlanders, te bereiken" (idem). Het is duidelijk dat gelijkheid in meer uniforme termen wordt opgevat dan in 1981. Bovendien wordt loyaliteit aan de Nederlandse samenleving niet meer gezien als iets dat middels een rechtvaardig beleid in het verloop van het integratieproces vanzelf zal ontstaan, maar het wordt nu van te voren opgeëist: nieuwkomers dienen "na verloop van redelijke tijd een bewuste keuze te maken tussen blijven of terugkeren" (p.15). Daarom dient "geen onbeperkte vestigingsvergunning" verleend te worden "aan migranten, die er niet voor kiezen, of te lang aarzelen met ervoor te kiezen, Nederlander te worden" (idem). Het komt erop neer dat niet rechten en aanspraken, maar verplichtingen en sociale verantwoordelijkheden van allochtonen de nadruk krijgen.

De nota werd spoedig door het kader van de VVD verworpen en tijdens de ledenvergadering in 1988 werd zij door de achterban van de VVD via een lawine van moties in sociale zin bijgesteld (De Beus 1996; Voerman & Lucardie 1992). Het zijn tekenen van een moeizaam verlopend vernieuwingsdebat binnen de VVD (zie De Beus 1996). Dit komt ook naar voren uit het feit dat de opmerkingen over minderhedenbeleid in het verkiezingsprogramma van 1989 en in de discussienota *Ongebroken lijnen* (1990) meer aansluiten bij de voorkeur voor een voorwaarden-scheppende overheid van het *Liberaal Manifest*, al ligt het accent wel sterker op de aanpak van het "ontoelaatbaar" hoge werkloosheidsprobleem.

In de eerste helft van de jaren negentig komt het vraagstuk van de multi-etnische samenleving bij de VVD weer boven aan de agenda te staan. Dit is in belangrijke mate toe te schrijven aan Frits Bolkestein, sinds 1989 voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de VVD. De openingszet voor de publieke en politieke discussie over dit onderwerp is het in de vorige paragraaf al genoemde artikel 'Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt', verschenen in *de Volkskrant* van september 1991 (Bolkestein 1991). Daarin stelt hij dat "de Europese beschaving" na "een lange geschiedenis (...) een aantal fundamentele politieke beginselen [heeft] voortgebracht, zoals: de scheiding van kerk en staat, de vrijheid van meningsuiting, de verdraagzaamheid en de non-discriminatie". Hij koppelt deze beginselen aan het liberalisme: het "liberalisme claimt universele geldigheid en waarde voor deze beginselen", wat betekent "dat volgens het liberalisme een beschaving die deze beginselen in ere houdt, hoger staat dan een beschaving die dat niet doet". Hij suggereert vervolgens met voorbeelden van schendingen van deze beginselen door moslims in, maar vooral buiten Europa, dat de islam op gespannen voet staat met

deze beginselen. Er is volgens hem dus geen sprake van gelijkwaardigheid tussen de Westeuropese cultuur en die van de islam. Op basis van deze beschouwingen merkt hij over de Nederlandse situatie op, dat "de multiculturele samenleving" grenzen kent, namelijk waar de bovengenoemde beginselen in het geding komen. Ten tweede bekritiseert hij het cultuurrelativisme dat volgens hem kenmerkend was voor het minderhedenbeleid van de jaren tachtig, met als motto "integratie met behoud van de eigen identiteit". Tegenover deze strategie - door hem aangeduid als een van "gescheiden ontwikkeling" in de traditie van de verzuiling - plaatst hij zijn voorkeur van een "emancipatie door gezamenlijke ontwikkeling". Met het oog op de vereiste samenhang van de samenleving en het rap inlopen van achterstanden staat hij een minder vrijblijvend minderhedenbeleid voor, dat primair gericht is op sociaal-economische integratie en inpassing in bestaande instellingen en instituties.

In de discussie die op het artikel volgt oogst hij kritiek en bijval, beide omdat hij het taboe zou hebben doorbroken dat lag op het in het openbaar ter sprake brengen van de negatieve kanten van een multi-etnische samenleving. Zoals hij het achteraf zelf uitdrukte had hij "de illusie van de Goede Vreemdeling" verstoord (Bolkestein 1992). Een jaar later evalueert hij het debat: de discussie is "nuchterder" geworden, maar "het is niet meer dan een begin" (idem).

Niet alleen Bolkestein, maar ook anderen binnen de VVD waren zijn rond die tijd actief bezig met dit onderwerp. De Teldersstichting komt in 1992 met het *Preadvies allochtonenbeleid* dat als discussiestuk dient voor een symposium later in dat jaar (Van der List 1993). Begin 1992 zegt VVD-Tweede-Kamerlid Franssen "tamelijk geschokt" te zijn over de groei van het aantal islamitische scholen.⁴ Op deze uitspraken volgt een publieke discussie over de (on-)wenselijkheid van een "islamitische zuil" met het oog op de integratie van deze groepen.

In het door Gerry van der List geschreven *Preadvies allochtonenbeleid* slaat de VVD zich - net als in 1982 - weer op de borst omdat zij als eerste partij een nieuwe samenhangende visie op de allochtonenproblematiek zou hebben ontwikkeld. De door Bolkestein naar voren gebrachte ideeën over een herziening van de filosofie achter het minderhedenbeleid vormen het uitgangspunt voor het preadvies, maar het accent ligt minder op het 'cultuurconflict' en meer op de - volgens de auteur - te langzaam voortschrijdende integratie van allochtonen in de centrale sectoren van de samenleving, onderwijs en arbeid. Het na te streven doel ten aanzien van allochtonen is, net als ten aanzien van autochtonen, het bevorderen van gelijkheid van kansen, in die zin dat mensen ongeacht hun toegeschreven kenmerken een gelijke mogelijkheid dienen te hebben "een waardig bestaan" op te bouwen (Van der List 1992: 16). Een specifiek allochtonenbeleid dient gericht te zijn op het

⁴ Zie: 'VVD 'geschokt' door groei van islamitische basisscholen', *NRC Handelsblad*, 13-1-1992.

wegnemen van de extra barrières die allochtonen over het algemeen ondervinden bij hun sociale emancipatie, het beklimmen van "de maatschappelijke ladder" (p.17): tekortschietende kwalificaties, in combinatie met discriminatie en vooroordeel in de samenleving. Omdat sociale stijging tegelijk als het meest doelmatige wapen in de strijd tegen vooroordelen wordt gezien (p.25), dient het beleid vooral op sociaal-economisch integratie gericht te zijn.

Een activerend en minder vrijblijvend integratiebeleid wordt voorgesteld, gericht op het scheppen van voorwaarden voor de "emancipatie van onderaf", door het vergroten van de "zelfredzaamheid" van allochtonen (p.17). Het accent ligt op een onderwijsbeleid dat taal- en kennisachterstanden bij allochtonen dient weg te werken, waarbij vooral "ouderwetse deugden als vlijt en leerzucht (...) allochtonen kunnen helpen om hun achterstandspositie te overwinnen" (p.36). Specifiek arbeidsmarktbeleid voor allochtonen wordt afgewezen, terwijl flexibilisering van de arbeidsmarkt wel past binnen het neoliberale perspectief van de auteur. Toch blijkt de VVD-fractie in de Tweede Kamer op dit punt een andere mening toegedaan en steunt zij de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen. Het in het preadvies voorgestelde beleid sluit aan bij de utilitaristisch-liberale visie die ook ten grondslag lag aan het *Liberaal Bestek*. In een dergelijke economische opvatting van burgerschap worden emancipatie en vrijheid in termen van economische zelfstandigheid en zelfredzaamheid opgevat. Zo wordt het bevoogdende zorgbeleid jegens allochtonen bekritiseerd omdat dit hun verantwoordelijkheidsgevoel om de eigen situatie te verbeteren minimaliseert (p.10). Allochtonen dienen op hun burgerplichten te worden aangesproken, bijvoorbeeld via verplichtende inburgeringscontracten.

Deze algemene neoliberale lijn krijgt een eigensoortige 'culturele' invulling. Het inlopen van achterstanden, de "sociale emancipatie", zou in belangrijke mate belemmerd worden door een te sterke gerichtheid van allochtonen op de eigen gemeenschap en op het behoud van de eigen cultuur (p.20). Sociaal-economische positieverbetering vereist volgens Van der List oriëntatie op en integratie in de Nederlandse samenleving, onder andere omdat allochtonen moeten voldoen aan de verwachtingen van de werkgevers (p.19). In feite is de uitgebreide uiteenzetting over het "economisch nadelig" en het "rationeel gezien onverstandig" zijn van het "vasthouden aan het cultureel eigene" (p.20) helemaal niet nodig om de inperking van het allochtonenbeleid tot een sociaal-economisch integratiebeleid te legitimeren. Daarvoor is binnen het liberalisme een andere - eveneens door Van der List aangevoerde - reden al voldoende, namelijk dat verscheidenheid voldoende is gewaarborgd "zolang de overheid toeziet op eerbiediging van de klassieke rechten van de mens" (p.22).

Zoals Van der List opmerkt, kunnen ondanks deze normatieve scheiding tussen publieke en private zaken in de praktijk etnisch-culturele kwesties wel maatschappelijke relevantie hebben. In het preadvies gaat het dan vooral om etnisch-culturele

ontwikkelingen die de sociaal-economische integratie zouden belemmeren, dan wel de beginselen van de liberale democratie zouden bedreigen. Zo dient de overheid volgens Van der List "etnische apartheid" - dat wil zeggen de oprichting van eigen instituties en de sterke oriëntatie op de eigen groep - te ontmoedigen, en dan met name islamitische scholen (p.33). Contacten en interactie tussen allochtonen en autochtonen worden nodig geacht, voor zowel het doen ontstaan van wederzijds begrip als voor het leren van de Nederlandse taal en andere kennis en vaardigheden die vereist zijn voor de functionele integratie. In tegenstelling tot begin jaren tachtig worden eigen organisaties en categoriale voorzieningen nu overwegend negatief gewaardeerd, vooral vanwege een negatieve beeld van de VVD over met name islamitische organisaties waarin "nostalgisch ingestelde mannen met conservatieve opvattingen en een sterke band met het land van herkomst de dienst uit[maken], wat nadelig is voor zowel de emancipatie van de vrouw als voor de bewegingsruimte van jongeren die hun eigen weg willen gaan" (p.19). Het betreft hier een mijns inziens legitiem liberaal motief voor een ontmoedigingsbeleid, namelijk de verantwoordelijkheid van de overheid voor het bevorderen van gelijke kansen, ook voor jongeren en vrouwen. Weinig liberaal is evenwel dat hierbij wordt uitgegaan van een eenzijdig generaliserend beeld van 'de' allochtonen, met islamitische allochtonen als hét voorbeeld, wat in strijd is met het in het preadvies gekozen liberale uitgangspunt allochtonen als gewone individuen te behandelen en niet als leden van bepaalde groepen (p.15). Dit stereotype beeld is eveneens in strijd met de realiteit, waarin slechts een minderheid van de allochtonen islamiet is. Bovendien geeft het een zeer eenzijdig beeld van islamitische organisaties (zie Sunier 1996 voor een ander beeld).

De gesignaleerde "etnische apartheid" wordt - zoals de term eigenlijk al aangeeft - niet alleen geproblematiseerd met het oog op de integratie van allochtonen, maar ook omdat deze een voorbode zou zijn van een gescheiden samenleving. Zo'n samenleving wordt gekenmerkt door interetnische spanningen, die geen stabiele basis vormen voor een liberale democratie. In deze context krijgen de eerder aangeduide ideeën van Bolkestein over een conflict tussen liberale beginselen en de islam ruim aandacht. Er wordt hier geappelleerd aan een gangbare liberale visie op het nationaal belang, namelijk dat het een taak is van de overheid om "de *fundamentele waarden* waarop onze samenleving is gebouwd *binnen de eigen grenzen*" te beschermen, met het oog op het "voortbestaan als vrije, pluralistische samenleving met democratische besluitvormingsprocedures" (Van Schie 1996: 47). Maar bij de toepassing van dit uitgangspunt wordt door Van der List, net als door Bolkestein, uitgegaan van een sterk generaliserend en stereotiep beeld van "de" islam om dit te plaatsen tegenover een geïdealiseerd beeld van de vermeende feitelijke politieke moraal van de Nederlandse samenleving. Door dit dualistisch denken worden allochtonen met een islamitische achtergrond symbolisch uit de

verbeelde Nederlandse gemeenschap gesloten: als vertegenwoordigers van "een religie die zich presenteert als een sterk anti-liberale politieke ideologie" (p.14) kunnen zij geen volwaardig en loyaal lid zijn van de Nederlandse liberale democratie. De enige beleidsconsequentie die uit dit betoog over cultuurconflicten wordt getrokken is, dat een zekere mate van overheidspaternalisme niet geschuwd dient te worden. Meer concreet moet de overheid zich bij het voeren van een integratiebeleid laten leiden door liberale beginselen, zoals die over sociale emancipatie. Hoewel geen expliciet beleid van culturele aanpassing wordt voorgesteld, wordt verondersteld dat het door het beleid bevorderde integratieproces zal leiden tot het gewenste ideaal van de "burgerlijk-liberale samenleving" (Van der List 1992b). Het betreft de liberale verwachting dat "als mensen in vrijheid kunnen beslissen, zij in de regel eerder kiezen voor de liberaal-democratische consumptiemaatschappij dan voor op een godsdienst, bijvoorbeeld de islam, gebaseerde samenlevingsvormen" (idem: 53).

De beleidsintenties aangaande het allochtonenbeleid in het verkiezingsprogramma van 1994 zijn duidelijk gebaseerd op de opvattingen uit het zojuist behandelde preadvies, en in die zin kan deze visie als het "dominante" perspectief binnen de VVD van begin jaren negentig worden aangemerkt. Net als de VVD-visie van begin jaren tachtig krijgt het sociaal-culturele aspect van het vraagstuk veel aandacht, maar terwijl toentertijd aan de overheid de taak werd toegekend om voorwaarden te scheppen voor identiteitsbeleving, wordt nu beklemtoond dat de overheid zich hiervan dient te onthouden en soms zelfs ontmoedigend mag optreden indien het ongewenste gevolgen heeft voor het integratieproces. De kritiek op de doelstelling van "integratie met behoud van de eigen identiteit" kan dus tevens opgevat worden als een kritiek op de VVD-inbreng van begin jaren tachtig, en niet alleen op de VVD-programma's, maar ook op de personen van Wiegel en Rietkerk, twee VVD'ers die toen als minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk waren voor de coördinatie van het minderhedenbeleid.⁵ Ondanks deze omslag in het denken staan dezelfde liberale overwegingen van individuele gelijkwaardigheid, emancipatie van onderaf en politieke neutraliteit centraal, maar de nadere invulling en toepassing van deze overwegingen is anders door gewijzigde opvattingen over mens, maatschappij en overheid. Het is evenwel onterecht om - zoals Shadid (1995: 8) doet - de huidige visie van de VVD te karakteriseren als een van "verplichte aanpassing". Wel zit er een spanning tussen culturalistische uitspraken van de VVD die "een onoverbrugbare kloof tussen de westerse en islamitische culturen" (idem) creëren en het economisch-liberale discours, met diens vertrouwen in de markt-

⁵ In een bijlage achterin dit boek wordt een overzicht gegeven van de regeringscoalities in de onderzochte periode.

krachten en de veronderstelde universele menselijke rationele vermogens. Deze spanning lijkt een gevolg van pogingen van Bolkestein en Van der List om rechts-liberale met conservatief-communitaristische ideeën te combineren. Een dergelijke combinatie is gangbaar binnen de ideologie van "the New Right", zoals we in hoofdstuk 2 zagen. Later gaat Bolkestein nog duidelijker op de communitaristische toer. Zo stelt hij in 1994 voor om in het beginselprogramma van de VVD een expliciete verwijzing naar het christendom op te nemen, als een belangrijke stroming die de samenleving samenhang en een 'bezielend verband' biedt.⁶ In deze lijn hamert hij later ook op het belang van het 'maatschappelijk middenveld' als een oplossing voor een tekortschietende gemeenschapszin en staat hij positief tegenover zuilvorming onder islamitische groepen - bijvoorbeeld een "Marokkaanse zuil" - indien deze voor een grotere sociale controle en interne discipline zorgt.⁷ Maar Bolkestein en Van der List lijken wat betreft de omhelzing van dergelijke communitaristische ideeën een minderheid te vormen binnen de VVD. Een in deze zin sterk moraliserende overheid, ook verdedigd in het rapport *Tussen vrijblijvendheid en paternalisme* (Groenveld e.a. 1995) van de Teldersstichting, wordt in 1996 afgewezen door de partijraadsleden van de VVD, evenals door de 'Commissie Liberalisme 21ste eeuw', een door het partijbestuur ingestelde commissie (VVD 1996).⁸

Naast de visie van Bolkestein en Van der List op het minderhedenbeleid waren begin jaren negentig ook andere geluiden binnen de VVD te horen, vooral vanuit de Tweede-Kamerfractie. Zo stelt Franssen (1993) in zijn bijdrage aan het symposium over het genoemde *Preadvies allochtonenbeleid* dat op het terrein van onderwijs de doelstelling van integratie met behoud van eigen identiteit moet blijven gehandhaafd, bij voorkeur door binnen gemengde scholen voor verscheidenheid respect te betonen en bij te brengen. Daarom pleit hij voor behoud van OET binnen het lesrooster en voor godsdienstonderwijs in de islam op openbare scholen. Een ander toenmalig Tweede-Kamerlid van de VVD, Wiebenga (1993), bekritiseert in zijn bijdrage aan datzelfde symposium de tegenstelling die Bolkestein en Van der List schetsen tussen liberalisme en islam: politieke stelsels en religies zijn onvergelijkbare grootheden. Daarnaast benadrukt hij, evenals Dijkstal (1992), dat de overheid voorzichtigheid in acht moet nemen op het terrein van normen en waarden, behalve

⁶ Bolkestein, 'De liberale moraal hangt af van plaats en tijd', *NRC Handelsblad* 3-12-1994.

⁷ Zie: 'Bolkestein hamert op belang van meer gemeenschapszin', *NRC Handelsblad* 27-10-1995, en 'Ik kan nu elke dag een rel veroorzaken', interview met VVD-fractie leider Bolkestein in *NRC Handelsblad*, 16-3-1996.

⁸ Zie: 'Achterban VVD tegen liberaal moraliseren', *NRC Handelsblad* 24-6-1996; en 'VVD zal beginselen niet wijzigen', *NRC Handelsblad* 18-12-1996.

in zoverre het de Grondwet betreft. Dijkstal lokaliseert in het genoemde artikel de interetnische spanningen niet zozeer op het niveau van fundamentele beginselen - zoals Bolkestein en Van der List - maar binnen de buurtsamenleving. De overheid dient hier voorwaarden te scheppen voor dialoog tussen de wijkbewoners, vooral door het verbeteren van de sociale en economische omstandigheden. De liberale integratiestrategie van gezamenlijke ontwikkeling wordt algemeen gedeeld binnen de VVD, maar Wiebenga (1993) en Dijkstal (1992) benadrukken sterker dan Bolkestein het principe van gelijke behandeling: als allochtonen niet door de kracht van argumenten te overtuigen zijn en uiteindelijk toch kiezen voor de oprichting van eigen instituties, dan moet hun wens worden gerespecteerd.

3.4 D66

D66 heeft tot de jaren negentig aan het thema van de multi-etnische samenleving alleen aandacht besteed in de vorm van paragraafjes in verkiezings- en beleidsprogramma's.⁹ In het verkiezingsprogramma van 1977 komt het onderwerp helemaal niet ter sprake, maar wel in het *Beleidsprogram 1977-1981*. Hierin wordt het toenmalige overheidsbeleid inzake minderheden bekritiseerd als een paternalistisch zorgbeleid, een beleid van "zorgen voor en regelingen treffen *ten bate van*" dat gericht was op deelname aan de samenleving "op de Nederlandse wijze" en veelal neerkwam op "geforceerde assimilatie". Daarentegen dient volgens D66 het uitgangspunt te zijn: "elke minderheidsgroep dient zijn identiteit te kunnen behouden binnen onze samenleving". De overheid moet hiervoor voorwaarden scheppen. De keuze om te integreren of niet wordt zelfs facultatief genoemd; daarbij lijkt integratie opgevat te worden als 'vermenging' en 'acculturatie'. Het betreft een liberale visie waar respectering van individuele vrijheid centraal staat, maar door het zware accent dat wordt gelegd op cultuurverschillen en op vermeende wensen tot cultuurbeleving is er een neiging om het allochtone individu in zekere zin ondergeschikt te maken aan de betreffende groepering. Daarnaast dient gelijk respect ook in een meer politieke zin te worden opgevat: het instellen van specifieke voorzieningen van inspraak en overleg over "zaken die door betrokkenen als essentieel voor hun bestaan worden ervaren".

Met het verkiezingsprogramma van 1981 verschuift het accent van sociaal-culturele naar sociaal-economische en politiek-juridische aspecten van het vraagstuk van de

⁹ D66 heeft principieel geen beginselprogramma's, maar wel zogenaamde Beleidsprogramma's waarin de uitgangspunten voor langere termijn worden vastgelegd. Overigens voerde D66 tot 1986 een apostrof in zijn naam. Voor het gemak zal ik de partij steeds aanduiden zonder apostrof.

multi-etnische samenleving. De ideeën die over "minderheden" worden geformuleerd in de verkiezingsprogramma's van 1981, 1982 en 1986, evenals in het beleidprogramma van rond 1987, komen steeds op hetzelfde neer. Het uitgangspunt dient te zijn dat "iedere ingezetene een volwaardig lid is van die [d.w.z. Nederlandse] samenleving. Kunstmatige verdeeldheid naar herkomst wijzen wij af" (D66 1982: 9). Deze laatste toevoeging lijkt een correctie van de naar segregatie neigende ideeën van eind jaren zeventig. Het integratievraagstuk wordt primair gedefinieerd in termen van "structurele problemen" die zijn ontstaan met de komst van immigranten. Benadrukt wordt dat het "een probleem van de Nederlandse samenleving in haar totaliteit" betreft en niet een "vreemdelingenprobleem" (idem). Het gaat om achterstanden in kennis en vaardigheden bij de allochtonen, maar in belangrijke mate ook om achterstelling en onverdraagzaamheid. Er wordt een achterstandsbeleid voorgesteld, een beleid ter verzekering van gelijke behandeling, bestrijding van discriminatie, versterking van de rechtspositie en een emancipatie- en participatiebeleid. Bij dit alles legt D66 sterk het accent op versterking van de rechtspositie als voorwaarde voor integratie en gelijkheid van kansen en als uitdrukking van volwaardig lidmaatschap van de samenleving. D66 meent dat "buitenlanders die in Nederland wonen (...) ook politieke grondrechten toekomen" en bepleit uitbreiding van het kiesrecht voor niet-Nederlandse ingezetenen tot en met het provinciale niveau (D66 1987: 17). Net als eind jaren zeventig wordt begin jaren tachtig benadrukt dat het beleid tot nu toe "teveel vanuit de Nederlandse invalshoek" werd bepaald, en wordt ervoor gepleit dat het minderhedenbeleid "de wensen van de onderscheiden groepen, ook die van vrouwen, tot centraal uitgangspunt" neemt en "zich op basis van inspraak en medezeggenschap" dient te ontwikkelen (idem). Dit past binnen de algemene ideologie van D66, waarbinnen vergaande democratisering altijd een belangrijk element is geweest. In deze periode worden over de sociaal-culturele dimensie van integratie alleen enkele losse opmerkingen gemaakt, zoals over voorlichting ter bevordering van wederzijds respect, over culturele verschillen als "een waardevolle verrijking" en dat daarom het "bewaren van minderheidsculturen [dient] te worden gesteund en bevorderd" (D66 1981: 81). Vooral wordt benadrukt dat zelforganisaties "onontbeerlijk [zijn] voor het positieve verloop van het emancipatieproces" (D66 1986: 129).

Een duidelijke verschuiving in het standpunt van D66 kondigt zich aan in het programma voor de verkiezingen van 1989. Er wordt gesteld dat D66 "een drastische herbezinning op het minderhedenbeleid" noodzakelijk acht, omdat een "tweedeling in de samenleving" dreigt. Geconstateerd wordt dat nog geen sprake is van deelname van allochtonen "als volwaardige leden aan de Nederlandse samenleving", blijkens de onaanvaardbaar hoge werkloosheid onder hen en de achterblijvende onderwijsresultaten van allochtone jongeren. "Een nieuw beleid zal prioriteit moeten

geven aan effectieve participatie in de Nederlandse samenleving, onder erkenning van de eigen culturele identiteit. Dat schept verplichtingen voor de Nederlandse samenleving, die zo'n participatie daadwerkelijk mogelijk moet maken. Maar het schept ook verplichtingen voor de allochtonen, die bereid moeten zijn om te participeren, dan wel om zich daarop voor te bereiden" (D66 1989: 314).

D66 bezint zich vanaf nu uitgebreid op dit onderwerp. Voor het eerst worden allerlei aparte nota's over het immigratie- en allochtonenbeleid uitgebracht. In 1990 verschijnt het congresdocument *Werk voor minderheden: participatie in het arbeidsproces*. De diagnose en de voorgestelde oplossingsrichting worden vervolgens grondiger doordacht en uitgewerkt in de rapportage van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 (SWB), *In goede banen* (1993). Dit SWB-rapport diende als basis voor het concept-congresdocument *Migratie* voor de Algemene Leden Vergadering van oktober 1993. De inhoud van beide congresdocumenten zijn overigens tijdens de betreffende Algemene Ledenvergaderingen niet ingrijpend gewijzigd. De ideeën die in deze stukken ontwikkeld waren komen tenslotte terug in het verkiezingsprogramma van 1994 *Ruimte voor de toekomst* in een paragraaf getiteld "Allochtonen: een krachtig integratiebeleid".

De bezinning op de uitgangspunten van het minderhedenbeleid wordt niet alleen nodig geacht vanwege de volgens D66 teleurstellende resultaten van het minderhedenbeleid, waardoor marginalisering van allochtonen dreigt. Bij de herziening dient vooral rekening te worden gehouden met een nieuw 'feit': Nederland zou feitelijk een immigratieland zijn geworden, ondanks een restrictief toelatingsbeleid. De overheid heeft daarbij als taak de voortdurende immigratie "in goede banen" te leiden. In feite wordt hiermee het uitgangspunt van het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989) overgenomen.¹⁰ De voortdurende immigratie van overwegend laaggeschoolden die ten laste dreigen te komen van de overheid - omdat vanwege economische herstructureringen weinig vraag is naar deze categorie - vormt een bedreiging voor de betaalbaarheid van de huidige egalitaire verzorgingsstaat. De voortdurende immigratie doet zo het falen van het minderhedenbeleid pregnant uitkomen. Door dit alles is de urgentie van het vraagstuk verhoogd: het is volgens D66 niet meer alleen een kwestie van rechtvaardigheid - zoals voorheen - maar ook een van beheersing van ontwikkelingen die de maatschappelijke en economische orde en stabiliteit bedreigen.

Op een vergelijkbare wijze als bij de VVD wordt een nieuwe visie op het te voeren allochtonenbeleid gepresenteerd via een kritiek op het tot dan toe gevoerde beleid.

¹⁰ De vele overeenkomsten tussen dit WRR-rapport enerzijds en de twee congresdocumenten van D66 evenals het rapport van de SWB anderzijds hangen waarschijnlijk mede samen met het gegeven dat een persoon, namelijk Han Entzinger, aan de totstandkoming van al deze nota's heeft meegewerkt.

Dit beleid wordt, in de lijn met de diagnose van de WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, mede als oorzaak van het probleem aangemerkt, omdat het allochtonen tot zorgcategorieën zou hebben gemaakt, tot "staatsminderheden" met eigen voorzieningen. "Deze 'welzijnsaanpak' heeft migranten afhankelijk gemaakt van de overheid en het systeem van de verzorgingsstaat, en hun potenties onvoldoende geactiveerd, waardoor ook hun mogelijkheden tot het ontwikkelen van een voldoende herkenbare eigenwaarde beperkt zijn gebleven" (SWB 1993: 16). Eveneens conform de visie van de WRR wordt het minderhedenbeleid bekritiseerd vanwege zijn te ver doorgesloten respect voor etnische groepsverschillen: het sterke accent "op de groepsgewijze benadering van migranten" heeft de aandacht te eenzijdig gericht "op wat migranten bindt en daarmee ook op wat hen scheidt van de omringende samenleving: hun gedeelde etnische herkomst" (p.27). Deze aandacht voor culturele zaken heeft het isolement en de stigmatisering van minderheden bevorderd; tevens kon hierdoor minder aandacht uitgaan naar het bevorderen van participatie. Zo heeft het overheidsbeleid het marginaliseringsproces onbedoeld gestimuleerd.

Op basis van deze diagnose stelt D66, net als de WRR, voor om het sociaal-economische integratiebeleid los te koppelen van het cultuurbeleid en aan het eerste alle prioriteit te geven. Gekozen wordt voor het liberale uitgangspunt dat "groepsbindingen op grond van etnische, culturele, godsdienstige of om het even welke criteria (...) gerespecteerd" dienen te worden, maar dat ze "bij het handelen van de overheid niet de doorslag" mogen geven (p.29). Het verbeteren van de inpasbaarheid van allochtonen in de arbeidsmarkt dient voorop te staan. Het "primair op groepen gerichte, etnische-minderhedenbeleid" dient daartoe te worden omgebouwd "naar een meer op individuele capaciteiten gericht immigrantenbeleid, waarin meer plaats is voor individuele verantwoordelijkheid en eigen initiatief" (p.16). Een activerend beleid wordt nodig geacht, primair gericht op de toerusting van allochtonen voor hun participatie in de Nederlandse samenleving, in combinatie met een beleid van toeleiding naar de arbeidsmarkt. Daarbij gaat - zeker bij de SWB - de aandacht vooral uit naar de groep van nieuwkomers. Een specifiek beleid voor allochtonen zou nodig zijn omdat algemene maatregelen allochtone werklozen minder bereiken, vanwege specifieke oorzaken zoals discriminatie op de arbeidsmarkt.

Het voorgestelde arbeidsmarktbeleid dient naar twee kanten meer verplichtend te zijn. Enerzijds moet het beleid gericht zijn op vergroting van de toegankelijkheid van arbeidsorganisaties, middels een wet ter bevordering van evenredige arbeidsdeelname van allochtonen, positieve-actieplannen, *contract compliance* en een intensivering van het quoteringsbeleid bij de overheid (D66 1990: hoofdbestuursmotie II). Anderzijds een verplichte deelname aan een opleidingstraject voor werkloze allochtonen en nieuwkomers. Met name deze laatste verplichting dient gesanctioneerd te zijn, met volgens de SWB als uiterste consequentie, "dat wanneer

men niet wil, men ook niet mag blijven" (SWB 1993: 21). In latere stukken van D66 worden evenwel de voorkeur gegeven aan sancties in de uitkerings sfeer voor zowel allochtone als autochtone werklozen, zodat sprake is van gelijke behandeling. Deze verplichting wordt gerechtvaardigd in termen van het idee van wederkerigheid: de voorgestelde trajectbenadering is "relatief duur" en daarom mag ook een inzet van allochtonen worden verwacht (D66 1994: 298). Dwang lijkt tevens bedoeld om uitdrukking te geven aan het belang dat eraan gehecht wordt: het betreft minimale vereisten voor burgerschap.

Dit specifieke integratiebeleid maakt alleen kans van slagen als de overheid daarnaast een algemeen economisch beleid voert om de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt op nationaal niveau te vergroten. Tenslotte dient de aandacht van de overheid zich op bepaalde buurten te concentreren, in de vorm van een beleid van sociale vernieuwing, "gericht op verbetering van de levensomstandigheden en de gemeenschapszin in probleemgebieden" (idem).

In vergelijking met het perspectief van D66 op het vraagstuk van de multi-etnische samenleving in de jaren tachtig is de optiek nu ingeperkt tot die van arbeidsparticipatie. Tegelijk is de aandacht verschoven van burgerschap als status, dus in de zin van gelijke rechten, naar burgerschap als praktijk, met het accent op participatie en sociale verantwoordelijkheden van burgers. In zekere zin is het een vergelijkbare verschuiving als die bij de VVD, namelijk van een ontplooiingsliberalisme naar een neoliberalisme. Wel heeft D66 - in tegenstelling tot de VVD - het vraagstuk nooit in belangrijke mate in etnisch-culturele termen gedefinieerd, noch in positieve noch in negatieve zin, de periode van eind jaren zeventig uitgezonderd. Bovendien blijft D66 verdergaande overheidsinterventie in de economie voorstaan dan de VVD. D66 is, evenals trouwens de VVD, voor het behoud van de egalitaire verzorgingsstaat, maar beide hanteren een neoliberaal idioom in hun kritiek op een - naar hun idee - te ver doorgesloten verzorgingsstaat (vgl. De Haan 1993: 183). Ze zijn voor behoud van de verzorgingsstaat, maar in een afgeslankte vorm. Vanuit een neoliberaal perspectief - en bij de VVD ook op grond van communitaristische ideeën - wordt de individuele verantwoordelijkheid van burgers benadrukt en het belang van participatie aan de markt. De voorkeur gaat uit naar een beleid van activering boven een van bescherming van de zwakkeren in de samenleving, vanwege economische overwegingen van effectiviteit, maar ook omdat vanuit dit perspectief afhankelijkheid van de overheid en sociaal isolement, vanwege werkloosheid, een ontkenning inhoudt van de gelijkwaardigheid van individuen. Vrijheid en autonomie worden op basis van een utilitaristisch mensbeeld vooral in termen van economische onafhankelijkheid en zelfredzaamheid opgevat; daarentegen werden vrijheid en autonomie in de jaren tachtig tevens in termen van culturele ontplooiing en politieke participatie voorgesteld. Terwijl toen het gewenste beleid zich vooral verre moest houden

van paternalisme en gedwongen assimilatie, dient de overheid nu op de hoede te zijn voor het risico van afhankelijkheid van overheidszorg en isolement.

Het betreft een verschuiving in perspectief die een gevolg lijkt te zijn van een verschuiving in het algemene discours over de verzorgingsstaat (zie De Haan 1993). De betaalbaarheid van de huidige "egalitaire verzorgingsstaat" staat centraal in de probleemdefinitie die de SWB geeft van het integratievraagstuk. Met andere woorden, de zorg voor handhaving van een bepaalde economische orde berust uiteindelijk op de zorg voor de bescherming van een bepaalde morele orde. Dergelijke ideeën liggen ook ten grondslag aan de verschuiving in de VVD-visie, al wordt volgens deze partij de morele orde van de Nederlandse liberale democratie tevens bedreigd door elementen uit culturen en religies van allochtonen die hiermee in strijd zouden zijn. D66 heeft een strikt economisch verklaringsmodel, waarbij economische wetmatigheden en onpersoonlijke factoren - zoals herstructurering van de economie - de sociale en culturele mogelijkheden en grenzen van de samenleving bepalen. De centrale term in de congresstukken en het SWB-rapport is die van "opnamecapaciteit". Er zijn grenzen aan de opname van migranten door een gevestigde samenleving, en als deze grenzen overschreden worden dreigt "maatschappelijke chaos" en "onvoorspelbare uitbarstingen van geweld en criminaliteit", kortom "maatschappelijke desintegratie" (SWB 1993: 12). De oplossing voor het vergroten van de opnamecapaciteit - ook in sociale zin - wordt primair gezocht in het bevorderen van economische participatie. Met andere woorden, vanuit een nogal neoliberaal perspectief wordt de samenleving in belangrijke mate als een productiegemeenschap opgevat waarbij volwaardig burgerschap economische zelfstandigheid inhoudt (De Haan 1993: 179-180). Doordat de integratieproblematiek sterk vanuit het perspectief van beheersing van de maatschappelijke stabiliteit wordt beschouwd is het te begrijpen dat het accent meer komt te liggen op burgerplichten, ook die van allochtonen.

Deelname aan de arbeidsmarkt wordt door D66 als hét middel tot inburgering gezien, als kader voor disciplineren en opvoeding tot verantwoordelijk en competent burgerschap. Integratie zou het best verlopen "wanneer de migranten in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien", want "het arbeidspatroon brengt structuur aan in het nieuwe bestaan, men leert makkelijker de autochtonen kennen en wordt door hen eerder geaccepteerd. Op die manier is het in veel gevallen ook eenvoudiger om de taal te leren omdat men gedurende de werkdag omringd wordt door mensen die de moedertaal van het land spreken" (SWB 1993: 13). Bovendien krijgen allochtonen door arbeidsparticipatie "het gevoel zelf iets bij te dragen aan de samenleving: je kunt je nuttig maken en door middel van het werk respect en waardering verwerven" (idem). Hierdoor zal het wederzijds respect groeien, ontstaan "mogelijkheden voor individuele burgers van uiteenlopende culturele achtergrond om daadwerkelijk met elkaar in contact te treden" (D66 1990) en zullen "nieuwe

waarden" zich ontwikkelen "waarmee zowel nieuwkomers als ingezetenen van oudere datum zich kunnen identificeren" (SWB 1993: 14). De multi-culturele samenleving zal dus totstandkomen via de weg van maatschappelijke participatie.

Het opnameproces wordt niet alleen bepaald door economische voorwaarden en grenzen, maar ook door de houding van de autochtone bevolking (SWB 1993; Concept-congresdocument 1993). Wat betreft dit laatste dient de overheid meer over te laten aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving. "De rol van de burger - autochtoon én allochtoon - en van de particuliere organisaties moet niet worden onderschat bij de oplossing van problemen als discriminatie, segregatie en marginalisering" (SWB 1993: 29). Toch kan mijns inziens afgevraagd worden of binnen het geschetste beeld dit wel een reële verwachting is, of dat het meer een wanhoopszet betreft, namelijk het afschuiven van verantwoordelijkheden naar de samenleving daar waar de overheid gefaald heeft (vgl. De Haan 1992). Elders in het SWB-rapport wordt namelijk een "nationalistische reflex" als een soort sociaal-psychologisch gegeven onder de bevolking verondersteld:

"Veelal vertonen mensen en organisaties een nationalistische reflex als zij worden geconfronteerd met allochtonen. Zij voelen zich bedreigd door de nieuwkomers en een proces van uitsluiting is het gevolg. (...) Deze reflex leidt (...) tot een spiraal van wantrouwen, van apartheid, racisme en vreemdelingenhaat." (SWB 1993, p.29)

Dit appèl op de burgerlijke samenleving is overigens een nieuw element in het denken van D66. Voorheen stond de relatie tussen overheid en burger centraal, maar het verkiezingsprogramma van 1994 geeft er blijk van dat D66 in het algemeen het middenveld heeft ontdekt. De voorkeur gaat naar een vernieuwd en democratisch functionerend middenveld, waarbij het meest verwacht wordt van "samenwerkingsvormen die zich uitstrekken tot alle betrokkenen bij een concreet probleem, over levensbeschouwelijke en culturele of etnische grenzen heen" want daarvan "gaat de sterkste impuls tot werkelijk meedoen uit" (D66 1994: 297). Deze voorkeur verklaart ook waarom D66 islamitische scholen niet bevorderlijk acht voor het integratieproces en de voorkeur geeft aan "scholen waar allochtonen en autochtonen elkaar ontmoeten en samenwerken op grond van wederzijds respect en begrip de voorkeur" (idem: 298).

In de jaren negentig ligt bij D66 een zwaar accent op deelname aan de arbeidsmarkt en dan primair vanuit een immigratieperspectief. Door dit laatste is er in de behandelde stukken nauwelijks aandacht voor andere problemen waar gevestigde allochtonen mee geconfronteerd worden, al worden terloops wel de bekende D66-

ideeën over politiek-juridische integratie naar voren gebracht, zoals versterking van rechtspositie, een wettelijke regeling voor het toestaan van een dubbele nationaliteit (zie Dittrich 1995), uitbreiding van het kiesrecht en "krachtige anti-discriminatiewetgeving en -handhaving" (SWB 1993: 26).

In 1994 kwamen binnen D66 Chan Choenni, Hans Gosman en Mirjam Hommes met een nota *Samen verder in de multi-etnische samenleving*, expliciet bedoeld als aanvulling op het immigratie-rapport van de SWB. De nota zou voorzien "in een leemte omdat tot dusverre geen rapport van D66 bestond over de problematiek van de multi-etnische samenleving" (Choenni e.a. 1994: 1).¹¹ Toch komen in deze nota geen echte nieuwe gezichtspunten naar voren. De auteurs menen dat juist omdat in de praktijk allochtone burgers toch "(h)erkend en beoordeeld worden - vaak in negatieve zin - als lid van bepaalde etnische groepen" dit groepsaspect ook een rol dient te spelen "in het scheppen van eerlijke kansen" (p.19). Het voorgestelde beleid van "etnische monitoring" en positieve actie verschilt evenwel niet fundamenteel van het voorgestelde arbeidsmarktbeleid uit de eerder behandelde stukken van de jaren negentig. Een verschil met de andere stukken is wel dat in deze nota de voorstellen expliciet beargumenteerd worden op basis van een burgerschapsbegrip dat sociale verantwoordelijkheden en plichten koppelt aan rechten, maar impliciet was dat in de andere stukken ook al het geval. Volwaardig burgerschap - in substantiële zin - wordt als doel van het integratieproces gezien, terwijl burgerschap in de meer formele zin van gelijke rechten en plichten het uitgangspunt dient te zijn voor het integratiebeleid. Burgerschap wordt verbonden met gelijk(waardig)heid en wederkerigheid. Enerzijds hebben samenleving en overheid de verantwoordelijkheid de toegankelijkheid van algemene instellingen te vergroten en discriminatie te bestrijden, ter verwezenlijking van gelijke rechten. Anderzijds hebben "allochtone burgers en hun organisaties als deelnemers maar meer nog als vormgevers van een succesvolle samenleving de verantwoordelijkheid en plicht zich maximaal in te spannen door zich de vereiste vaardigheden eigen te maken (...), de gegeven kansen te benutten en te investeren in Nederland" (p.15). Er is dus weer meer aandacht voor organisaties van en voor minderheden. In tegenstelling tot de jaren tachtig moeten deze organisaties allochtonen nu "activeren, mobiliseren en maximaal helpen inschakelen als producenten" (p.29). Conform het standpunt dat uit de eerder behandelde stukken naar voren kwam, wordt cultuur "in principe als een private aangelegenheid" beschouwd. De overheid heeft op dit vlak "alleen een taak wanneer de rechtsorde of de openbare veiligheid in het geding zijn en bepaalde fundamentele

¹¹ Deze nota "bevat uitgangspunten en een aantal beleidsaanbevelingen van D66" en "is de neerslag van discussies die eind 1993 gevoerd zijn in de HB-Commissie Integratie Allochtonen" (Choenni e.a. 1993). HB staat daarbij voor Hoofdbestuur. De status van deze nota is evenwel onduidelijk; er is nooit iets 'officieels' mee gebeurt.

waarden en normen worden geschonden met een beroep op de culturele identiteit" (p.20).

Alles overziend, is het standpunt van D66 aanzienlijk verschoven door de tijd heen. De sterk pluralistische visie van eind jaren zeventig wijkt nogal af van het standpunt in latere perioden. De aanvankelijke visie vertoont overeenkomsten met het standpunt van de VVD zoals dat in 1981 werd verwoord, en in deze zin kunnen ze als weerslag worden beschouwd van de tijdgeest van de jaren zeventig als "het decennium van de zelfontplooiingsideologie bij uitstek" en van "de welzijnspolitiek" (Bussemaker 1993: 123, 124). D66 verlegt spoedig - eerder dan de VVD - de bakens en stelt sociaal-economische en politiek-juridische integratie centraal. De verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van sociale rechten en de wijziging van de situatie wordt in de jaren tachtig in belangrijke mate bij de overheid gelegd, waarbij inspraak en zeggenschap moeten worden gegarandeerd. Sinds het eind van de jaren tachtig is bij beide partijen een overeenkomstige kritiek op het minderhedenbeleid te horen, en wordt in de lijn van het WRR-rapport uit 1989 en vanuit een meer neoliberal geïnspireerde visie het gevoerde minderhedenbeleid bekritiseerd. Beide partijen leggen nu het accent op de problematiek van de hoge werkloosheid onder allochtonen en de kwalijke sociale gevolgen hiervan, maar terwijl D66 de oorzaken vooral zoekt in onpersoonlijke economische processen, zoekt de VVD deze tevens bij etnisch-culturele ontwikkelingen onder allochtonen.

3.5 PvdA

Al in 1967 kwam de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau van de PvdA met een rapport, *Werknemers te gast*. Daarin werd nog ervan uitgegaan dat de overgrote meerderheid van de 'buitenlandse werknemers' zou terugkeren naar het land van herkomst. In het verkiezingsprogramma van 1977 komen minderheden nauwelijks ter sprake. Dat jaar wordt binnen de PvdA wel een speciale, breed samengestelde adviescommissie in het leven geroepen, de Kommissie Kulturele Minderheden (KKM). In 1980 komt deze commissie met een uitgebreid rapport, getiteld *Meer voor minder*. Gesteld wordt dat de PvdA in haar beginselprogramma van 1977 "de traditionele strijd als arbeiderspartij heeft uitgebreid tot allen, die de nadelige gevolgen van onze sociaal-economische orde ervaren of inzien" en dat "hierdoor de positie van etnische minderheden hoge prioriteit behoort te hebben" binnen de PvdA (KKM 1980: 16). Het rapport is evenwel niet gericht op radicale maatschappijverandering, maar gaat ervan uit dat de "ongelijke machtsverhoudingen in de bestaande economische orde van blijvende aard" zijn. Daarom "moet gewaakt worden voor het scheppen van illusies bij de etnische minderheden" (idem).

Dilemma's en spanningsverhoudingen bij de oplossing van het vraagstuk worden breed uitgemeten.

Zoals van een sociaal-democratische partij mag worden verwacht, ligt het accent op het "opheffen van de structurele achterstandssituatie van etnische minderheden" (p.18), het nastreven van gelijkberechtiging van vreemdelingen en Nederlandse staatsburgers, inclusief politieke rechten, het bestrijden van achterstelling en discriminatie en het ondersteunen van inspraak op landelijk en lokaal niveau. Een tweede doelstelling is het "streven naar een open, pluriforme samenleving" waarin allochtonen en autochtonen "zich kunnen ontplooiën op hun eigen wijze, zonder zich af te zetten tegen of af te sluiten voor andere groepen": hiervoor zijn "interactie en dialoog (...) noodzakelijk" (idem). Er wordt een vrij universalistische emancipatiestrategie voorgestaan met zowel elementen van individuele als groepsgewijze emancipatie. De oprichting van "eigen (strijd)organisaties" wordt bevorderlijk geacht voor de "emancipatiestrijd" (p.7). Tegelijk moet worden voorkomen "dat groepen zich van de Nederlandse samenleving isoleren, terwijl de leden van die groepen hun bijdrage toch aan de ontwikkeling van die samenleving moeten leveren" (idem). Dit is een steeds terugkerende zorg bij de PvdA, die bijvoorbeeld in het verkiezingsprogramma van 1986 tot uiting komt in de voorwaardelijke aanbeveling: "organisaties van etnische minderheden moeten, voor zover dienstig aan hun maatschappelijke emancipatie, worden ondersteund".

In het perspectief van de PvdA gaan sociaal-economische positieverbetering en inpassing in de bestaande, algemene instituties en structuren onvermijdelijk samen. Wel dient de inpassing in algemene kaders gelijk op te gaan met differentiatie van beleid binnen deze kaders, om rekening te houden met de bijzondere wensen en behoeften van allochtonen. Specifieke voorzieningen voor minderheden, met andere woorden categoriale voorzieningen, kunnen evenwel nodig en wenselijk zijn met het oog op het inlopen van extra achterstanden, samenhangend met hun immigrantenachtergrond en vanwege sociaal-culturele wensen inzake "zelfontplooiing in eigen kring" (KKM 1980: 18). Het "voeren van een specifiek beleid voor minderheden kent" evenwel "zijn grenzen in de acceptatie daarvan door de achtergebleven bevolkingsgroepen onder de oorspronkelijke Nederlandse bevolking", in oude binnenstadswijken (idem). Deze laatsten ervaren "de komst van een toenemend aantal vreemdelingen (...) als een bedreiging", namelijk als concurrentie op het sociaal-economisch vlak en doordat "het karakter van de eigen wijk of buurt drastisch" verandert "door de vreemde gebruiken en gewoonten" (p.71). Hier wordt een dilemma verwoord dat telkens weer opduikt bij de PvdA, en waarop het antwoord in de vorm van een gelijkkluidende zinsnede steeds terug te vinden is in de teksten van de partij: dat zij voorstander is "van een *algemeen* achterstandsbeleid omdat daarmee wordt voorkomen dat mensen die in een moeilijke positie zitten, tegen elkaar worden opgezet" (PvdA 1984: 27). In de KKM-nota wordt overigens een

zekere vorm van spreidingsbeleid voorgestaan op het terrein van huisvesting, om de lasten van de opvang van etnische minderheden eerlijker over de bevolking te verdelen en om segregatie in het onderwijs te voorkomen. In latere PvdA-geschriften wordt een spreidingsbeleid evenwel afgewezen, bijvoorbeeld in de studie van de Wiardi Beckman Stichting, *Open deur: huisvesting van etnische groepen in Nederland* (Huitzing 1986), omdat het stigmatiserend en weinig effectief zou zijn.

De tweede genoemde doelstelling, die van het bevorderen van een open, pluriforme samenleving, wordt door de KKM ingevuld als het scheppen van kansen "voor de verschillende bevolkingsgroepen om elkaar te leren kennen en om met elkaar in solidariteit om te gaan" (KKM 1980: 48). Uitgaande van een dynamische opvatting van identiteit en cultuur wordt verondersteld dat de "oude normen en waarden" waarop allochtonen teruggrijpen in de nieuwe context deels vanzelf zullen veranderen, terwijl anderzijds sommige gewoonten en gebruiken een meer blijvende dimensie toevoegen aan de pluriforme samenleving. Voor het welslagen van dit proces van wederzijdse aanpassing dient de autochtone samenleving zich open te "stellen voor een voortdurende dialoog", en moeten allochtonen de ruimte krijgen "tot het beleven van de eigen cultuur en religie" (p.21). De overheid dient hiervoor voorwaarden te scheppen, maar dient tegelijk de grenzen in het oog te houden die gesteld worden door fundamentele normen van de Nederlandse samenleving. De KKM constateert: "tot de cultuur van de meeste etnische minderheden behoort het autoritaire gezag van de man over de vrouw, van ouderen over jongeren en van ouders over hun kinderen. Met name op dit punt kunnen de eigen normen op den duur bezwaarlijk geheel gehandhaafd worden", omdat dat "voor grote groepen onder de minderheden de praktische onmogelijkheid om te emanciperen" zou inhouden (p.6). Het betreft de respectering van gelijke rechten op ontplooiing van vrouwen en jongeren. Er worden allerlei maatregelen voorgesteld ter bevordering van gelijke kansen voor allochtone vrouwen, die met een "driedubbele achterstand" geconfronteerd zouden worden (p.56). Voor die tijd is het opvallend dat wordt voorgesteld de cursussen die gericht zijn op kennismaking "met de Nederlandse taal, gewoonten en gebruiken (...) een verplicht karakter" te geven "omdat zij anders deze vrouwen (door gebrek aan motivatie bij zichzelf of bij hun man) niet bereiken" (idem).

De tweede generatie zou tussen wal en schip dreigen te vallen, omdat haar leden geweerd worden door de omringende samenleving, waaraan zij willen participeren. Vervolgens kunnen zij met hun problemen niet thuis aankomen, omdat hun ouders veelal geïsoleerd van de buitenwereld leven (p.67). Het gevaar van isolement dreigt voor deze jongeren, wat kan leiden tot "frustratie, agressie, verdovende middelen en criminaliteit" (p.68). Oplossingen worden gezocht bij "betere opleidingsmogelijkheden, betere huisvesting, betere begeleiding en kansen op de arbeidsmarkt" (idem). Het bieden van kansen op participatie in de samenle-

ving dient voorop te staan. Vandaar dat het streven naar onderwijs in eigen taal voor minderheden wel "sympathiek" maar van ondergeschikt belang wordt bevonden (p.6). Deze gedachte wordt verder uitgewerkt in een latere studie van de Wiardi Beckman Stichting (Bolle e.a. 1985). Op basis van het ideaal van een "geïntegreerde multi-culturele samenleving" (p.35) wordt hier gekozen voor twee zwaartepunten: ten eerste "de school als culturele ontmoetingsplaats" en ten tweede "het verwerven van de basisvaardigheden die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren" waarbij de beheersing van de Nederlandse taal voorop staat (p.36). Aan onderwijs in eigen taal en cultuur wordt een lage prioriteit toegekend en het wordt ontraden om OETC een plaats te geven in het basisonderwijs om kinderen niet te overbelasten (p.36). Het betreft zowel een gangbare mening binnen de partij, bijvoorbeeld te vinden in het verkiezingsprogramma van 1986, als een omstreden opvatting. Bij tijd en wijle zijn dan ook andere geluiden te horen, waarbij OET(C) als "recht" wordt opgevoerd en plaats zou moeten vinden binnen de schooltijd (bijv. PvdA 1989 en PvdA 1992).

De visie die uit het rapport van de KKM van 1980 naar voren komt is er een die in de publieke discussie van de jaren negentig niet zou misstaan, maar die juist daarom scherp contrasteert met de sterk op respectering van de eigen identiteit gerichte standpunten van bijvoorbeeld VVD en D66 van rond die tijd. In het *Buitenlanders Bulletin* (Een integratiebeleid...1981) wordt het rapport mede om deze reden niet onverdeeld positief ontvangen. Het zou te eenzijdig het grote gevaar van "de dreigende isolering van minderheidsgroepen" benadrukken, waardoor het "historische feit" genegeerd wordt "dat isoleren, zich-afzetten-tegen en vaak ook ghetto-vorming onlosmakelijk aan werkelijke emancipatie verbonden zijn" (p.6).

De beleidsintenties van het verkiezingsprogramma van 1981 *Weerwerk* - evenals die van het verkiezingsprogramma van 1982 - zijn duidelijk gebaseerd op het zojuist behandelde rapport. In 1984 komt de Kommissie Kulturele Minderheden met een korte notitie getiteld *Opmerkingen bij de Minderhedennota*. De ambivalente houding van de KKM tegenover eigen organisaties lijkt te zijn omgeslagen. Deze verschuiving in de PvdA-visie komt duidelijker naar voren in 'Standpuntfolder 4', over *De PvdA en de buitenlanders* (in PvdA 1984). Gesteld wordt dat de PvdA ervan overtuigd is "dat integratie van de verschillende etnische groepen in onze samenleving het best kan plaatsvinden via de weg van de emancipatie" omdat "ervaringen met emancipatieprocessen van andere groepen in de maatschappij hebben geleerd dat behoud van de eigen identiteit hierbij zeer belangrijk is." Daarom dienen zelforganisaties en categoriale activiteiten op het gebied van sport, recreatie en cultuurbeleving steun te krijgen van de overheid. De PvdA lijkt de multiculturele samenleving te omarmen: "Te weinig is er het besef dat de komst van grote en diverse groepen 'buitenlanders' tegelijk een enorme kulturele en geestelijke verrijking

betekent waar de 'Nederlanders' van kunnen profiteren. Eens te meer kan blijken dat blanke superioriteitsgevoelens nergens op stoelen!" Deze uitlating contrasteert sterk met de visie die sprak uit het rapport van de KKM van 1980, waarin juist de nuances, spanningen en dilemma's naar voren kwamen. Wellicht kan deze omslag verklaard worden als tegenwicht tegen een ontwikkeling die door de PvdA nu met zorg wordt gadeslagen, namelijk de toename van - vooral politiek georganiseerd - racisme. In 1982 was de Centruumpartij er immers in geslaagd een zetel in de Tweede Kamer te behalen. Het is een bekend verschijnsel dat racistische organisaties anti-racistische reacties kunnen oproepen waarin respect voor culturele eigenheid kritiekloos wordt omarmd (vgl. Taguieff 1987; Cohen 1992).

Rond deze tijd moet ook de 'Standpuntfolder 3', over *De PvdA en het opkomend racisme* verschenen zijn. Ze wordt later opgenomen in een verkiezingskatern van 1986 van *Witsenkader*, een periodiek voor het partijkader. In dat jaar, waarin gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen werden gehouden, is anti-racismebeleid een van de centrale campagnepunten van de PvdA. In dit kader wordt door de Stichting Vormingswerk PvdA, met medewerking van de Anne Frank Stichting, de brochure *Politiek racisme in Nederland* uitgegeven. In de genoemde standpuntfolder over racisme wordt de verklaring voor het opleven van publiekelijk geuite vooroordelen over en agressie tegen minderheden gezocht bij de effecten van de economische crisis, die door de regerende CDA-VVD coalitie onvoldoende zou zijn opgevangen. Het door de PvdA voorgestane beleid zou de oplossing bieden: werkloosheid bestrijden, de lasten eerlijker verdelen en aan de bevolking - met name die in oude stadswijken - duidelijk maken "dat racisme (...) helemaal niets oplevert", want racisme "betekent dat mensen met overeenkomstige belangen op oneigenlijke gronden tegen elkaar worden opgezet.(...) Het resultaat van racisme is dat etnische minderheden en de Nederlanders steeds dieper in de ellende komen, omdat zo sociaal zwakke groepen elkaar gaan bestrijden in plaats (...) dat zij samen strijden voor betere levensomstandigheden." Het is een probleemdefinitie die past binnen een socialistisch of marxistisch geïnspireerd verklaringsschema, waarin de objectieve, materiële belangen centraal staan.

In 1988 komt de Commissie Etnische Groepen met het advies *Allemaal samen: notitie over de arbeidsmarktpositie van etnische groepen*, waarin een nieuw aandachtspunt op de voorgrond wordt geplaatst: de werkloosheid onder etnische minderheden die "dramatische vormen" heeft aangenomen. Deze commissie is overigens de opvolger van de Kommissie Etnische Minderheden. De naamswijziging werd in 1984 doorgevoerd omdat de term "minderheden" te veel associaties zou oproepen met "minderwaardig" (PvdA 1984). In het verkiezingsprogramma van 1989 *Kiezen voor kwaliteit* gaat vooral aandacht uit naar bevordering van arbeidsmarktparticipatie. In de lijn van het advies van 1988 wordt gepleit voor positieve

actie en *contract compliance*: het is een taak voor de overheid en het bedrijfsleven om te komen tot "evenredige deelname" van etnische groepen op de arbeidsmarkt. Daarnaast is in het algemeen aandacht voor een nieuw thema, dat van het bevoornden van sociale samenhang. Er wordt gesteld dat de "samenhang in een pluriforme samenleving als de onze wordt gewaarborgd door het gegeven, dat allen in dit land (...) principieel gelijke rechten en plichten hebben" (p.246). Dit is de gebruikelijke veronderstelling aangaande sociale cohesie binnen een sociaal-liberaal perspectief (vgl. De Haan 1993).

In 1992 verschijnt het tweede omvangrijke rapport van de PvdA over het vraagstuk van de multi-etnische samenleving. De door het partijbestuur ingestelde Commissie Rombouts komt in juni 1992 met het rapport *De Partij van de Arbeid en allochtonen: beleidskeuzes voor de negentiger jaren*. Enkele maanden daarvóór, in maart, was de Tweede-Kamerfractie van de PvdA al gekomen met een rapport over hetzelfde onderwerp: *Kansen geven en kansen grijpen: migranten in de Nederlandse samenleving/standpunten van de PvdA*. Dit rapport is opgesteld door het Tweede-Kamerlid Thanasis Apostolou, die ook deel uitmaakte van de Commissie Rombouts. De status van beide documenten verschilt: het eerstgenoemde rapport geeft het partijstandpunt weer, het tweede het fractiestandpunt. Er zijn enkele opvallende verschillen tussen beide nota's. Terwijl in de nota van de Tweede-Kamerfractie een paragraaf over het toelatingsbeleid is opgenomen wordt in de partijnota - die van de commissie Rombouts - hierover gezwegen. De reden voor de afwezigheid van dit item in de nota kan deels gezocht worden bij het gegeven dat een studie van de Wiardi Beckman Stichting, geheel aan dit onderwerp gewijd, in aantocht was, namelijk het in 1993 verschenen *Immigratie: waar ligt de grens?* Een andere, meer inhoudelijke motivatie voor de afwezigheid van dit onderwerp in de nota van de Commissie Rombouts houdt verband met de oproep die in deze nota wordt gedaan tot "zorgvuldig en duidelijk" taalgebruik binnen de politiek, om te voorkomen dat onbedoeld de negatieve beeldvorming over minderheden wordt versterkt. In de publieke opinie worden "al te vaak diverse categorieën migranten op één hoop (...) gegooid", en juist daarom dienen immigratiebeleid en minderhedenbeleid duidelijk gescheiden te worden. Ook dient de politiek met het oog op het voorkómen van stigmatisering voorzichtig te zijn met uitspraken die allochtonen als een culturele groep apart zetten. Daarentegen wordt in de fractienota juist voor de term "migranten" gekozen om daarmee de verbinding tussen processen van migratie en integratie tot uiting te laten komen. Daarnaast wordt in deze nota veel uitgebreider aandacht besteed aan het vraagstuk van "culturele integratie".

De nota's verschillen evenwel op andere punten niet wezenlijk in hun diagnose en beleidsaanbevelingen. In beide nota's wordt, meer dan in de jaren tachtig, een beroep gedaan op het "zelfoplossend vermogen" van de allochtonen en het bieden

van ruimte om "zelf initiatieven aan te dragen" (Apostolou 1993a: 8). Dit is een ontwikkeling die we ook al bij de VVD en D66 hebben geconstateerd, en die bij de PvdA verbonden kan worden met "een slinkend vertrouwen in een interveniërende staat" (Voerman & Lucardie 1992: 36). Toch blijft de PvdA veel sterker dan de VVD en D66 in de jaren negentig benadrukken dat tevens de toegankelijkheid van de samenleving voor allochtonen vergroot moet worden. Daarnaast blijft de PvdA sterker het collectieve element van emancipatie benadrukken. "Belangenorganisaties" blijven nodig om "toegeschreven stereotypen af te breken" en om "een plaats voor migranten te bevechten in alle maatschappelijke verbanden en op alle niveaus" (Apostolou 1993b: 156).

Een tweede verschuiving in de visie op het vraagstuk van de multi-etnische samenleving hangt met de eerste samen, namelijk het grote belang dat nu gehecht wordt aan het bevorderen van een draagvlak voor het allochtonenbeleid. Terwijl volgens de meer etatistische visie van de jaren tachtig abstracte solidariteit met de zwakkeren van boven opgelegd kon en diende te worden, bestaat nu meer oog voor het scheppen van voorwaarden voor en het erkennen van de grenzen van een dergelijk beleid. Solidariteit wordt zo in minder idealistische en in meer pragmatische termen opgevat. De vereiste solidariteit voor het integratieproces dient gebaseerd te zijn "op wederkerigheid en gezamenlijk belang" (PvdA 1992: 9). Wederkerigheid verwijst naar de rechten en plichten die met burgerschap verbonden zijn voor alle betrokkenen. Gezamenlijk belang verwijst naar het doel van het integratiebeleid: "Wij zijn gezamenlijk gebaat bij een maatschappij zonder etnische tegenstellingen en gewelddadige conflicten" (idem). In feite gaat het hier om een sociaal-liberale visie op "burgerzin", in het verkiezingsprogramma van 1994 *Wat mensen bindt* gedefinieerd als: "het besef dat eigen en soms heel persoonlijke belangen en waarden onlosmakelijk verbonden zijn met een geordend en beschaafd samenleven" (PvdA 1994: 4).

Voor het voeren van een effectief allochtonenbeleid dient zowel onder allochtonen als onder autochtonen een draagvlak gecreëerd te worden. De betrokkenheid van allochtonen bij het beleid dient vergroot te worden door hen te laten "meedenken en meebeslissen (...) op alle maatschappelijke niveaus", als uitdrukking van hun acceptatie als volwaardig "medeburger" (PvdA 1992: 10). Het creëren van een draagvlak onder autochtonen wordt vooral verbonden met het tegengaan van negatieve beeldvorming over allochtonen. Negatieve beeldvorming zou berusten op misverstanden, en vanuit deze invalshoek worden de verantwoordelijkheid van de overheid en politici benadrukt: de eerder genoemde oproep tot zorgvuldig taalgebruik. Voorkomen moet worden dat specifiek beleid voor allochtonen gezien wordt als het voortrekken van hen. Mede daarom verdient het de voorkeur "dat specifiek beleid *niet* de *etniciteit* tot uitgangspunt neemt maar uitgaat van *alle* mensen die kansarm zijn, analfabeet zijn, slecht behuisd zijn, moeilijk de arbeidsmarkt bereiken,

e.d." (p.9). De politiek moet dus niet onnodig tweespalt onder de kansarmen zaaien, het bekende PvdA-thema. Deze strategie kan volgens Van der List in termen van electorale belangen verklaard worden, omdat de PvdA zowel rekening dient te houden met de "traditionele aanhang in de oude wijken" als met de ideeën van het "progressieve" kader.¹² Zo kwamen 'harde' uitspraken over de aanpak van illegalen van prominente PvdA'ers Kosto en Rottenberg in het zogenaamde illegalendebat naar aanleiding van de Bijlmerramp van oktober 1992 hun te staan op felle kritiek vanuit die 'progressieve' hoek. Toch is er wel degelijk een serieuze zorg om positieverbetering van allochtone en autochtone kansarmen, gekoppeld aan de pragmatische overweging dat het creëren van een draagvlak - en dus ook het rekening houden met de gevoelens in de samenleving - vereist is om het voorgestelde allochtonenbeleid niet "bij papier alleen" te laten (PvdA 1992: 5).

Terwijl in de partijnota nauwelijks over culturele kwesties wordt gesproken - waarschijnlijk om onbedoelde stigmatisering te voorkomen - wordt hieraan ruim aandacht gegeven in de fractienota. Er wordt gerefereerd aan het al eerder behandelde ideaal van de "open samenleving" (Tweede-Kamerfractie PvdA 1992: 14). Begrijpelijkerwijs worden ontwikkelingen richting een islamitische zuil over het algemeen door de PvdA niet bevorderlijk geacht voor emancipatie van de betreffende groepen (Apostolou 1993b: 156; PvdA 1992: 13). Zoals Apostolou (1993b: 156) het verwoordt, vereist emancipatie oriëntatie op en identificatie met de Nederlandse samenleving. Daarentegen lijkt hem de oprichting van de huidige verzuilde instituten meer bepaald te zijn door het "etnisch-nationale" - bijvoorbeeld Turkse - aspect, dan dat zij gekarakteriseerd kan worden als "Nederlands-religieus".

Na een meer cultuurrelativistisch intermezzo wordt nu weer, net als in de nota van 1980, gewezen op de grenzen aan tolerantie van verscheidenheid.

"Uithuwelijking, de wijze waarop ouderlijk gezag wordt uitgeoefend en de positie van de vrouw worden vaak door de eerste generatie migranten benaderd vanuit tradities die niet in onze samenleving passen en die niet van deze tijd zijn. (...) De PvdA meent, dat een dringend appèl moet worden gedaan op leden van de groeperingen van migranten om vanuit hun eigen geestelijke en culturele erfgoed de emancipatie te bevorderen en de autoritaire gezagsverhoudingen in het gezin waardoor de kinderen niet tot hun recht komen af te breken. (...) De dynamiek die bij iedere cultuur aanwezig is moet aangewend worden om jongeren af te houden van criminele circuits, te motiveren om in onderwijs en scholing te investeren en de vrijheid te

¹² Zie G. van der List, 'Madonna of Mohammed', column in *de Volkskrant* van 13-1-1992.

geven om hun eigen weg in deze samenleving te vinden" (Tweede-Kamerfractie PvdA 1992: 15)

Uit het citaat blijkt dat in de fractienota, net als bij de VVD in de jaren negentig, wordt verondersteld dat de politieke moraal niet slechts regulerende normen betreft, maar dat deze normen ook dienen te worden geïnternaliseerd en tot persoonlijke waarden dienen te worden gemaakt door de burgers. Dit is een opvatting van burgerschap als praktijk die berust op communitaristische of neorepublikeinse veronderstellingen. En net als de VVD wordt in nogal generaliserende termen over de vermeende afwijkende normen van de allochtonen gesproken (zie ook Shadid 1995: 10). Ook in de partijnota wordt gesteld dat de "normen van de Nederlandse rechtsstaat die de rechten van het individu beschermen gaan boven die van andere normenstelsels" (PvdA 1992: 11). En ook hier worden vergelijkbare "knelpunten" met betrekking tot de relatie tussen allochtone jongeren genoemd, maar dit gebeurt op een meer voorzichtige en genuanceerde wijze (idem: 14). De oplossingen worden in beide nota's gezocht bij onder meer voorlichting, onderwijs, educatie, overleg en dialoog op school. Ook dienen "eigen organisaties van migranten en de religieuze gemeenschappen ouders systematisch op hun verantwoordelijkheden te wijzen als het gaat om het welzijn en het toekomstig maatschappelijk succes van hun kinderen" (Tweede-Kamerfractie PvdA 1992: 15; PvdA 1992: 14). Hoewel op deze punten aanpassing wordt verlangd, staat de PvdA tegelijk bevordering van politieke participatie van allochtonen voor, zodat mogelijk "ook hun opvattingen en wensen in die Nederlandse rechtsorde worden geïntegreerd" (PvdA 1992: 11).

In het verkiezingsprogramma van 1994 *Wat mensen bindt* komt het thema van "de migranten" aan bod in het hoofdstuk "internationaal burgerschap", dus vanuit de optiek van Nederland als immigratieland. Er worden slechts enkele beleidsintenties genoemd, waaronder een inburgeringsbeleid voor nieuwkomers. In 1996 wordt een conferentie 'De PvdA in de multiculturele samenleving' georganiseerd door de Stuurgroep Etnische Groepen.¹³ De voorzitter van die commissie stelt vast dat de PvdA is doorgeslagen van "doodknuffelen" naar "doodzwijgen" van allochtonen, want in drie recente discussierapporten - over 'de stad', 'de terugkeer van de solidariteit' en 'de sociale staat van Nederland' - bleken de woorden 'allochtonen' en 'minderheden' niet voor te komen. Een van de auteurs van het rapport over *De PvdA en de stad* voert als verdediging aan dat het beter is de diagnose en het beleid in algemene termen te stellen - ook al heeft het vooral betrekking op allochtonen -

¹³ De Stuurgroep Etnische Groepen was het dagelijks bestuur van de Commissie Etnische Groepen binnen de PvdA. Terwijl in de jaren negentig deze commissie wordt opgeheven, blijft de Stuurgroep voortbestaan.

omdat op deze wijze autochtonen niet "onnodig ongerust" worden gemaakt en zo een groter draagvlak ontstaat (Coronel 1996).

Geconcludeerd kan worden dat de visie van de PvdA op de multi-etnische samenleving en het te voeren beleid door de tijd heen niet radicaal is gewijzigd. Groepsvorming wordt positief gewaardeerd in zoverre het de sociale emancipatie ten goede komt, terwijl het vraagstuk van identiteitsbeleving nooit veel aandacht heeft gehad, uitgezonderd een cultuurrelativistische opwelling van midden jaren tachtig. Het accent heeft bij de PvdA altijd gelegen op gelijkheid, in zowel juridische, sociaal-economische als politieke zin. De marginale aandacht voor kwesties van identiteitsbeleving en de wisselende beleidsintenties in teksten van de PvdA aangaande bijvoorbeeld OETC, lijken de observatie van Leune (1983) te bevestigen dat de nadruk die de sociaal-democraten op structurele kwesties leggen, hun aandacht voor culturele kwesties in het algemeen overschaduwde. De PvdA heeft altijd een meer geleide vorm van integratie en emancipatie voorgestaan dan de VVD en D66, vanwege de nadruk die zij legt op vergaande overheidsinterventie gericht op realisering van sociale rechten. In de jaren negentig verschuiven de opvattingen enigszins in een neoliberale richting (vgl De Haan 1993: 125). Vraagstukken van sociale samenhang krijgen - net als bij de VVD en D66 - ook bij de PvdA in de jaren negentig meer aandacht, met als belangrijkste consequentie dat volgens de PvdA de politiek zich meer bewust moet zijn van de bestaande, beperkte solidariteitsgevoelens in de samenleving en aandacht dient te hebben voor het vergroten van het draagvlak voor het beleid.

3.6 Klein-links

In 1989 fuseerden CPN, PSP, PPR en EVP in GroenLinks. Al deze partijen zullen in dit hoofdstuk samen worden aangeduid als "klein-links". Voorafgaand aan de behandeling van deze partijen zullen kort de ideeën van de SP worden behandeld, en met name de brochure *Gastarbeid en Kapitaal* (1983). Deze brochure zorgde begin jaren tachtig voor nogal wat opschudding in linkse kringen.¹⁴

SP

In het voorjaar van 1983 kwam de Socialistische Partij (SP) met de brochure *Gastarbeid en Kapitaal*. In de lijn van een orthodox-marxistisch verklaringsschema

¹⁴ De SP wordt in het boek slechts summier behandeld; zo is niet nagegaan of er nog andere uitgebreidere teksten over de multi-etnische samenleving zijn verschenen naast *Gastarbeid en Kapitaal*. De reden hiervoor is dat de SP niet voldoet aan het formele criterium dat ze in de regeringsperiode 1989-1994 was vertegenwoordigd in de Tweede Kamer; ze kwam pas in 1994 in de Kamer.

wordt geponeerd dat "gastarbeiders" naar Nederland zijn "gehaald door het kapitaal", ter overbrugging van de periode tussen "mechanisatie" en "automatisering" (p.14,15). Hun aanwezigheid zou de strijd van autochtone arbeiders voor verbetering van de arbeidsomstandigheden en een hoger loon belemmeren, omdat allochtonen bereid zijn vuil werk te verrichten tegen een laag loon (p.8). Bovendien is samenwerking tussen en samenleving van "de gastarbeiders en hun gezinnen die uit islamitische landen afkomstig zijn" en autochtone arbeiders welhaast onmogelijk vanwege de "kombinatie van afkomst, zeden en gewoonten, én het grote verschil in cultuur en ontwikkeling" (p.17). Allochtonen zijn "hoegenaamd kansloos in onze maatschappij" door de technologische ontwikkeling die ze niet kunnen bijbenen, ze voelen zich hier niet thuis en worden niet begrepen, en door de "grote bevolkingsdichtheid van ons land" is er eigenlijk geen plaats voor hen (p.5,19). De andere politieke partijen en de overheid weten er volgens de SP geen raad mee en spreken alleen over "begrip, aanpassing aan de nieuwkomers en bij enig verweer van de autochtone bevolking gebruikten of schermden zij al heel snel met 'diskriminatie'" (p.19). De SP meent als enige een oplossing te weten, die bovendien in ieders belang zou zijn, namelijk de "gastarbeiders" voor de keuze stellen: "óf na verloop van een aantal jaren - wij denken aan twee jaar - de Nederlandse nationaliteit aannemen, óf na verloop van de bovengenoemde tijd terugkeren naar het vaderland" (p.20). De "buitenlanders" die "op vrijwillige basis" willen terugkeren dienen een terugkeerpremie te ontvangen en via cursussen op de remigratie voorbereid te worden. Die "buitenlanders welke Nederlander willen worden, zullen ook speciale cursussen moeten krijgen" in de Nederlandse taal en de "Nederlandse zeden en gewoonten" (p.20). Door deze oplossing zou voorkomen worden dat "het kapitaal een soort tweederangsburgers zal laten ontstaan om daarmee tegenstellingen onder de arbeiders op te roepen", tegenstellingen die bedoeld zijn om "via het bekende verdeel-en-heers-principe, arbeiders af te houden van de strijd die zij werkelijk moeten voeren" (p.20).

Deze ideeën van de SP worden fel bestreden, met name door de PSP, CPN en PPR (zie Wisman 1983; SP 1983b). De SP zou met haar opvattingen over dit onderwerp in de buurt komen van die van de CP, een beschuldiging die - zoals we in de paragraaf over de CP zullen zien - niet geheel zonder grond is.¹⁵ De voorstellen van de SP zijn in belangrijke mate gebaseerd op angst voor alles wat verdeeldheid kan zaaien onder de arbeidersklasse en in die zin had zij zich eerder ook gekeerd tegen het feminisme (Voerman 1987: 139). Terecht merkt Voerman op dat "overwegingen van meer nostalgische aard" een rol spelen, namelijk dat de "saam-

¹⁵ Een dergelijke stellingname van een arbeiderspartij - zich opwerpen als spreekbuis van de onlustgevoelens onder de autochtone arbeiders - is ook terug te vinden bij andere socialistische partijen in West-Europa. Zo zou de Vlaamse SP volgens Eppink (1996) mede hierdoor populair zijn onder de autochtone kansarmen.

horigheid van het 'gewone' volk bedreigd en aangetast" wordt door ontwikkelingen als individualisering en afname van sociale controle (idem). Dit komt duidelijk naar voren in het verkiezingsprogramma van 1986, waar met heimwee naar het verleden wordt teruggekeken, toen "de zwakken beschutting bij elkaar" zochten, en er sprake was van "volop menselijke warmte, echte hartelijkheid en onderling hulpbetoon" (SP 1986: 9; zie ook Voerman 1987: 139). Dergelijke conservatieve thema's zijn - zoals we zullen zien - ook aanwezig in teksten van de CP en CD.

De ideeën uit de brochure *Gastarbeid en Kapitaal* komen in verkorte vorm terug in het programma voor de verkiezingen van 1986. De paragraaf waarin het onderwerp van de multi-etnische samenleving wordt behandeld, heeft de veelzeggende titel "Eenheid". Er moet volgens de SP "nadrukkelijker naar meer eenheid (...) worden gestreefd", omdat "nu grote verdeeldheid dreigt tussen Nederlandse en buitenlandse arbeiders en hun gezinnen" (p.11). In het programma voor de volgende verkiezingen, die van 1989, wordt aan het thema van de multi-etnische samenleving nauwelijks aandacht besteed. Wel worden enkele opmerkingen gemaakt over de noodzaak van een beleid ter bestrijding van de segregatie in het onderwijs evenals over het verbeteren van het onderwijs in de Nederlandse taal.

In het actieprogramma voor de verkiezingen van 1994 is weer een aparte paragraaf gewijd aan het onderwerp "migranten". De tenor van deze paragraaf verschilt niet wezenlijk van die van begin jaren tachtig. Wel wijkt het standpunt van de Socialistische Partij nu minder af van het discours van de grotere politieke partijen, die in de jaren negentig alle meer nadruk zijn gaan leggen op aanpassing van allochtonen (zie Engberts 1997). Een verschil met het standpunt van begin jaren tachtig is, dat de SP in 1994 de blijvende aanwezigheid van "de meeste van de voormalige gastarbeiders" heeft geaccepteerd. De overkomst van Antillianen moet de overheid evenwel ontmoedigen, omdat blijkt dat velen van hen uiteindelijk in het "criminele circuit" terecht komen. Bovendien is het "fataal voor de toekomst van een land (...) wanneer zijn beste mensen massaal wegtrekken" (p.13).¹⁶

Het minderhedenbeleid dient gericht te zijn op integratie van allochtonen in de samenleving, waarbij "integratie" omschreven wordt als: "Nederlands leren, kennis nemen van de hier gangbare zeden en gewoonten, regels en wetten, en accepteren dat een zekere aanpassing onvermijdelijk is" (p.13). Integratie wordt dus opgevat als een eenzijdig proces van aan- en inpassing van de individuele allochtoon. De SP benadrukt dat integratie tot stand komt "in het normale dagelijks verkeer: bij de bakker, op het sportveld, op het schoolplein en op de straat". Naar de mening van de SP zijn "Nederlanders (...) altijd gaarne bereid geweest mee te helpen aan de

¹⁶ Dat in deze context wordt gesproken over het vertrek van de "beste mensen" contrasteert met de opmerking dat dezelfde mensen, eenmaal aangekomen in Nederland, vaak in het "criminele circuit" terecht komen.

integratie. De problemen ontstaan op het moment dat het teveel wordt: wanneer wijken een geheel andere opbouw krijgen en mensen zich niet meer thuis voelen in hun eigen wijk. Ze trekken dan weg en de concentratie van buitenlanders neemt verder toe. Deze concentratie is funest voor het integratieproces en moet koste wat kost voorkomen worden" (p.13). Er wordt hier geappelleerd aan ideeën die leven onder autochtone bewoners van oude stadswijken, namelijk over het 'overspoeld' raken met buitenlanders (zie Verkuyten e.a. 1993a, p.29 e.v.). In ieder geval is dit de reden waarom de SP een voorstander is van een spreidingsbeleid op de terreinen van huisvesting en onderwijs.

CPN, PSP en PPR

De CPN, PSP en PPR zijn, in tegenstelling tot de SP, geen echte 'arbeiderspartijen' in de meer orthodox-marxistische zin van het woord, althans in de onderzochte periode. Zij hebben namelijk een meer gedifferentieerd beeld van de verscheidenheid aan onderdrukkingsmechanismen naast die welke op klasse zijn gebaseerd, en kennen een relatieve autonomie toe aan ideologische ontwikkelingen, zoals racisme en seksisme, bij de verklaring van de huidige situatie. Volgens deze drie klein-linkse partijen is "de zwart-wit tegenstelling (...) weliswaar nauw verweven met de klassen- en vrouwenstrijd, maar zij vergt zelfstandige politieke analyse, bondgenootschappen en strijd" (CPN 1986b: 3). De "migranten" of "kulturele minderheden" - zoals allochtone minderheden bij voorkeur worden aangeduid - staan tussen vele andere onderdrukte categorieën. Zo somt de PPR in haar verkiezingsprogramma onder het kopje "emancipatie" de volgende minderheden op: de allerarmsten (de Vierde Wereld), vrouwen, jongeren, homoseksuelen, ouderen, wagenbewoners, geestelijk en lichamelijk gehandicapten, druggebruikers en verslaafden aan illegale drugs, oorlogsslachtoffers, Zuid-Molukkers, Surinamers/Antillianen, Buitenlandse werknemers en andere vreemdelingen (PPR 1981: 255-256). Het algemene doel waar deze partijen voor staan is het bestrijden en "opheffen van alle uitbuiting en onderdrukking die voortvloeien uit kapitalisme, patriërchaat, racisme en militarisme", dus een radicale, revolutionaire maatschappijverandering (PSP 1986: 262; zie CPN 1984: 15). Aan een dergelijke "socialistische omwenteling gaat een langdurig proces vooraf van bewustwording en machtsvorming van onderop" (PSP 1977: 116), en dat is de belangrijkste reden waarom deze partijen steeds pleiten voor ondersteuning van zelforganisaties en categoriale voorziening van de diverse minderheden. Sterker dan de PvdA benadrukken zij dat herverdeling van sociale goederen en herverdeling van macht en invloed samen dienen te gaan. Via radicale democratisering, "decentralisatie, kleinschaligheid en zelfbeheer" dienen "mensen zelf iets te zeggen krijgen over de inrichting van de maatschappij waarin zij leven", zoals zeggenschap "over hun eigen woon-, leef- en werksituatie" (PSP 1986: 262; PPR 1986: 232). Deze partijen stellen minder vertrouwen dan de PvdA

in de bereidheid en de mogelijkheden om van bovenaf het socialisme en de emancipatie van allerlei minderheden te bevorderen; ze zijn in deze tijd niet voor niets tevens actief als buitenparlementaire actieplatforms. Zoals Van Putten (1995: 363) het stelt betreft het een vorm van "socialisme van onderaf", een "vrij of libertair socialisme" met anarchistische trekken en met "autonomie" als belangrijkste uitgangspunt en doelstelling.

De onderzochte teksten van deze partijen laten geen opvallende wijzigingen in standpunten aangaande de multi-etnische samenleving zien in de loop van de jaren tachtig. Een van de belangrijkste verschillen met de visie van de PvdA is dat de minderheidspositie van allochtonen niet alleen opgevat wordt als resultaat van sociaal-economische achterstelling, maar in belangrijke mate ook als gevolg van een achterstelling vanwege 'ras' en etnische herkomst. Bij klein-links is racisme de overkoepelende term voor systematische onderdrukking en uitbuiting van immigranten. Vandaar dat de getraceerde nota's van deze partijen alle hierover gaan: *De kwalijke kant van Nederland: kongresuitspraken over racisme - najaar '84* (1985) van de PPR, *CPN Gekleurd! Voor gelijke rechten en tegen racisme* (1986) van de CPN en *De PSP en de strijd tegen het racisme* (1987) van de PSP. De problemen waarmee onder andere allochtone minderheden worden geconfronteerd - zoals racisme, discriminatie, hogere werkloosheid, slechtere huisvesting en slechtere rechtspositie - zijn "geen toeval, maar komen voort uit de op ongelijkheid gebaseerde, kapitalistische, patriarchale, racistische en autoritaire structuur van deze maatschappij" (PSP 1986: 262). Racisme wordt opgevat als zowel een ideologisch als een geïnstitutionaliseerd verschijnsel in deze samenleving, dat op allerlei verschillende wijzen en niveaus tot uiting komt, met als resultaat dat allochtonen minder kansen op de arbeids- en woningmarkt hebben, hun cultuur "verdrukt" wordt, zij bedreigd worden door georganiseerd racisme en racistisch geweld en zij een slechtere rechtspositie hebben (PSP 1986; PSP 1987; CPN 1986b). Bestrijding van het structureel racisme en zijn consequenties - evenals van andere vormen van structurele ongelijkheid - vereist een strijd op vele fronten. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar racistische en "fascistische" partijen en organisaties. Alle drie partijen pleiten voor verscherpte wetgeving en een actiever vervolgingsbeleid tegen dergelijke partijen en organisaties.

Allochtonen dienen voor alles een gelijke rechtspositie toegekend te krijgen, omdat rechtsongelijkheid zelf een vorm van onterechte achterstelling betreft en omdat het een voedingsbodem is van racisme. De partijen zijn eenstemmig over het toekennen van gelijke rechten op basis van ingezetenschap, ook op het politieke vlak. Door gelijke politieke rechten wordt hun de kans gegeven "zich uit te spreken over de wijze waarop mede met hun belangen moet worden omgesprongen" (PPR 1981: 217). De PSP en CPN verwerpen daarbij radicaal het "nationalistisch denken"

dat rechten koppelt aan Nederlands staatsburgerschap (PSP 1986: 290-291; CPN 1986b: 9).

Achterstelling op het sociaal-economisch terrein dient bestreden te worden via een anti-discriminatiebeleid, een algemeen "kansarmenbeleid" en specifieke maatregelen. Met name PSP en PPR pleiten voor tijdelijke "positief diskriminerende maatregelen" gericht op het "afdwingen van een gelijke positie" en het "openbreken" van de "toegang tot de arbeidsmarkt" (PPR 1981: 215; PSP 1986: 10). De PSP bepleit naast "een wettelijke quoteringsregeling voor bedrijven, instellingen en overheid" die moet leiden "tot evenredige vertegenwoordiging van migranten in alle betaalde functies" ook "positieve actie en een quoteringsregeling bij woningtoewijzing" (PSP 1986: 10; PSP 1987: 9). De CPN meent dat het accent moet liggen op bestrijding van discriminatie en uitsluiting; positieve actie wordt maar een enkele keer als mogelijk instrument genoemd (CPN 1986b: 33).

Een aspect waarop de klein-linkse partijen zich onderscheiden van de drie eerder behandelde partijen is, dat zij veel aandacht hebben voor het aspect van culturele achterstelling. De cultuur van migranten wordt "verdrukt" door de "witte Nederlandse cultuur", die een dominante positie inneemt vanwege ontrecte superioriteitsgevoelens en een politiek-economisch machtsoverwicht (PSP 1986: 289). Hierdoor bepalen dominante groepen op basis van hun belangen en idealen de regels voor het samenleven. Deze culturele ongelijkwaardigheid dient opgeheven te worden, en dat "vereist van ieder een omschakeling in denken en handelen", die gepaard zal gaan met "spanningen en problemen", maar die "uiteindelijk een verrijking voor allen betekent" (PSP 1986: 289). Een mentaliteitsverandering bij de autochtone bevolking wordt noodzakelijk geacht, gericht op "aanvaarding" van allochtonen in de Nederlandse samenleving.

Met het oog op de emancipatie en cultuurbeleving van allochtonen worden allerlei maatregelen voorgesteld, zowel algemene als categoriale. Op het terrein van onderwijs wordt intercultureel onderwijs bepleit, evenals onderwijs in eigen taal en cultuur. Onderwijs dient gericht te zijn "op het doorbreken van de traditionele rolverdeling tussen de seksen en de dominante witte cultuur" (PSP 1986: 285). De CPN spreekt in deze context van anti-racistisch onderwijs (CPN 1986a/b). Het welzijnsbeleid dient gericht te zijn op "bewustwording en het zich organiseren van onderdrukte groeperingen", ofwel op "politieke strijd" (PSP 1977: 145). Hun "weerbaarheid" en "zelfbewustzijn" dienen bevorderd te worden, en daarom is "zelfbeschikking en zeggenschap over eigen voorzieningen van grote betekenis" (PPR 1985: 4). Emancipatiestrijd vereist zelforganisatie, want het "verbeteren van individuele posities is nooit voldoende voor emancipatie van een achtergestelde bevolkingsgroep". Door "zichzelf te organiseren kunnen migranten de konfrontatie met de in de Nederlandse samenleving dominante belangen, normen en waarden aangaan en rechten afdwingen, en voor hen zo goed als gesloten structuren openbreken" (PSP

1987: 23). Het culturele aspect van emancipatie lijkt in belangrijke mate erop neer te komen dat de diverse onderdrukte groepen hun als inferieur afgeschildeerde identiteit positief dienen te herwaarderen en herformuleren als strijd-ideologie.

Het perspectief van de drie klein-linkse partijen op het vraagstuk van de multi-etnische samenleving wordt geplaatst in het algemene, dichotome schema van onderdrukten versus onderdrukkers. De verhouding tussen autochtonen en allochtonen wordt zo verklaard vanuit het simpele model van "wit onderdrukt zwart", waarbij geldt "wit is slecht en zwart is goed" (J. van der Werff 1992). Door dit simpele schema, maar ook door het utopische maatschappij-ideaal van deze partijen, komen spanningsverhoudingen en dilemma's aangaande doelstellingen van het minderhedenbeleid zelden naar voren. Toch lijken doelstellingen zoals het respecteren van de verschillende etnische en culturele achtergronden van allochtone minderheden niet conflictloos samen te kunnen gaan met doelstellingen als "het terugdringen van de beperkende invloed van heersende gezinsideologieën en de discriminerende heteroseksuele norm" en het "afbreken van geslachtsdiscriminerende sociale culturen en mannelijke chauvinistische gedragspatronen" (CPN 1984: 63). Dat wordt sporadisch opgemerkt. Zo stelt de PSP dat ook binnen "die [migranten]kulturen tal van zaken aan te wijzen [zijn] die in de opvatting van de PSP verandering behoeven". Zo moet net als bij autochtonen ook bij allochtonen "religieus fanatisme" bestreden worden, maar dergelijke kritiek moet niet generaliseerd worden naar "de" buitenlanders (PSP 1987: 7). In diezelfde brochure stelt de PSP dat "migrantes een eigen strijd voor hun bevrijding moeten voeren, tegen het patriarchaat in hun eigen cultuur en in de Nederlandse cultuur" (p.6). In feite vestigen deze partijen hun hoop vooral op "demokratische, progressieve organisaties van migranten" in de emancipatiestrijd van allochtone minderheden en "de machtsvorming van onderop" (p.23).

EVP

De EVP staat in die tijd, net als de drie zojuist behandelde partijen, emancipatie ofwel bevrijding van mensen uit hun achtergestelde of tweederangs positie voor. De EVP interpreteert deze doelstelling evenwel als "het zichtbaar maken van de bevrijdende boodschap van het evangelie in deze wereld" (EVP 1986: 168). In vergelijking tot de andere klein-linkse partijen komt de EVP gematigd over, al deelt ze veel van hun doelstellingen aangaande democratisering, gelijkheid en vrijheid. De EVP is evenwel niet uit op strijd, confrontatie en polarisatie, maar op overtuiging, begrip en samenwerking (zie ook Shantiprekash 1984: 10). Achterstelling vindt in de ogen van de EVP vaak niet (doel-)bewust plaats, maar wordt veroorzaakt door foutieve beeldvorming. Daarom bepleit zij het bevorderen van een mentaliteitsverandering. En terwijl de andere klein-linkse partijen onderwijs en educatie vooral zien als

onderdeel van de strijd tegen achterstelling en ter bevordering van bewustwording en emancipatie, benadrukt EVP ook de noodzaak van programma's "om de oriëntatie op de Nederlandse samenleving te vergroten" (EVP 1986: 170).

GroenLinks

In 1989 fuseerden CPN, PSP, PPR en EVP in GroenLinks. Het enige aparte stuk van deze partij over de multi-etnische samenleving is een "discussienota over migrantenbeleid" uit 1993, getiteld '*Denkend aan Holland...*'. Deze bevat geen ideologisch onderbouwde visie op de uitgangspunten van het minderhedenbeleid, maar is bovenal een compilatie van bevindingen uit recente wetenschappelijke literatuur over de multiculturele samenleving. De nota is duidelijk bedoeld om een discussie op gang te brengen, vanuit de opvatting dat politieke partijen dienen "te fungeren als fora en aanjagers van belangrijke publieke debatten" (Suudi 1993). In de uitgangspunten- en verkiezingsprogramma's wordt uitgebreid bij het onderwerp stil gestaan, vaak in termen van "de multiculturele samenleving".

De opmerkingen over de multi-etnische samenleving in het verkiezingsprogramma van 1989 liggen duidelijk in de lijn van de visies van de voorgangers uit de jaren tachtig. Wel wordt nu een minder polariserende houding gekozen, wat blijkbaar doelbewust is: "GroenLinks concentreert zich op haar eigen boodschap zonder op anderen te katten" (GL 1994b: 5). Dat lijkt alles te maken te hebben met een minder utopische en minder etatistische politieke visie. Zo wordt in verkiezingsprogramma van 1989 gesteld dat GroenLinks niet gelooft in 'de nieuwe mens', maar wel in een aanmerkelijke verbetering van onderlinge menselijke verhoudingen. Geen revolutionaire omwenteling, maar een fundamentele maatschappijverandering bevorderen, uitgaande van de huidige situatie (GL 1992: 14). De toekomst wordt dus meer open gezien terwijl GroenLinks tevens meent dat meer overgelaten dient te worden aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Nu wordt zelfs het marktmechanisme onmisbaar geacht voor de afstemming van vraag en aanbod (GL 1992). Mede hierdoor heeft GroenLinks minder de neiging zich boven alle andere partijen te stellen omdat ze "moreel beter" zou zijn (zie GL 1994b: 5). Er wordt nu vaker gezinspeeld op argumenten betreffende wederzijds voordeel en op strategieën gericht op gezamenlijke oplossing van problemen. Doordat de overheid niet een bepaalde ontwikkeling van boven dient op te leggen, gaat meer aandacht uit naar het vormen van een draagvlak voor beleid. In deze lijn past ook de aanbeveling van GroenLinks om vrijwilligheid van de kant van de werkgevers te verkiezen boven extreme maatregelen, hoewel de partij tegelijkertijd geen al te hoge verwachtingen hiervan heeft (GL 1993: 47). Samen met de VVD en D66 heeft ze het voorstel voor de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen ingediend. Maar mocht deze wet onvoldoende effecten sorteren, dan moet naar de mening van

GroenLinks een meer verplichtend en actiever beleid gevoerd worden, inclusief maatregelen als contract compliance en quoterings (GL 1993: 47-48).

De verschuiving in visie komt ook terug in de terminologie. Zo wordt naast "emancipatie" nu ook de term "integratie" gehanteerd. Voorheen diende deze laatste term alleen om het feitelijk gevoerde, onaanvaardbare, want op aanpassing gerichte overheidsbeleid aan te duiden. Deze verschuiving in terminologie gaat samen met een toenemende aandacht voor voorheen onderbelichte doelstellingen, zoals de meer instrumentele functies van onderwijs en educatie, gericht op arbeidsparticipatie en het wegnemen van "achterstanden in kennis en vaardigheden" (GL 1994a: 185). Er wordt gepleit voor een goede opvang van nieuwkomers en "goed onderwijs in de Nederlandse taal en cultuur" voor etnische minderheden (GL 1994a: 185). Dergelijke voorstellen verschillen niet wezenlijk van het integratiebeleid dat de meeste andere politieke partijen rond deze tijd voorstaan.

GroenLinks heeft meer dan zijn voorgangers oog voor de onbedoelde effecten en risico's die verbonden zijn met het voeren van een specifiek allochtonenbeleid, namelijk afhankelijkheid en stigmatisering (GL 1993: 15). Aan de ene kant worden dergelijke risico's opgevat als een onlosmakelijk bijverschijnsel van elk emancipatieproces. Aan de andere kant wordt met het oog hierop aanbevolen niet "etnische herkomst" maar "migratie" als criterium te nemen voor het in aanmerking komen voor aparte faciliteiten (GL 1993: 27). Hierdoor wordt de doelgroep die voor de betreffende voorzieningen in aanmerking komt zowel beperkt - alleen de eerste en tweede generaties - als uitgebreid, tot alle migranten, en niet alleen de officiële doelgroepen (GL 1993: 43). Benadrukt wordt dat de bijzondere beleidsmaatregelen geregeld en grondig moeten worden getoetst en geëvalueerd op hun effectiviteit (GL 1993: 27), waarschijnlijk op grond van de gedachte dat de voordelen van het beleid moeten opwegen tegen de negatieve bijeffecten.

Anti-racisme blijft een centraal thema, maar nu is minder de neiging om alles tot racisme te reduceren. Er is intern kritiek op de "neiging om de oorzaken van maatschappelijke problemen te herleiden tot één Achterliggende Oorzaak of één Overkoepelend Probleem" (GL1991: 4). Hoe goed bedoeld en welwillend de strijd tegen racisme ook is, het gevaar bestaat "dat er een wij/zij-dichotomie ontstaat", wat naar beide kanten toe verlamdend kan werken (GL 1993: 13). Racisme en discriminatie worden nu niet meer simpel verklaard als een "logisch" gevolg van het kapitalistische systeem, maar worden gezien als een "uitlaatklep" van "angst voor het onbekende en onbehagen over de eigen situatie" (GL 1994a: 185). De verwachtingen van de anti-racistische strijd dienen getemperd te worden, "want een hoge inzet leidt onvermijdelijk tot desillusies" (GL 1993: 21). De aandacht moet worden gericht op bestrijding van "georganiseerd politiek racisme en institutionele discriminatie", omdat deze het best te traceren en te bestrijden zijn (idem: 15). Ook moet de

overheid zelf stigmatisering voorkomen door niet "voortdurend de vermeende nadelen van migranten te benadrukken", maar door het voeren van een beleid dat "juist de voordelen van migratie" uitbuit en door "de problemen die ze oproept zonder al te veel publiek vertoon in de praktijk bestrijden" (GL 1994a: 147).

Zoals voorheen bij klein-links meent ook nu GroenLinks dat de overheid "het recht op eigen culturele ontwikkeling" dient te garanderen, onder meer door het opheffen van structurele ongelijkheid, om zo te komen tot "een maatschappij waarin culturele pluriformiteit geaccepteerd en gewaardeerd wordt" (GL 1992: 9). Een sterk op idealen georiënteerde politieke stroming als klein-links stelt evenwel onvermijdelijk grenzen aan verscheidenheid. Voorheen wekte de nadruk die gelegd werd op zaken als "bewustwording" en "gezamenlijke strijd" de indruk dat er maar één juiste weg was voor migranten om hun positie te verbeteren, namelijk door zich te organiseren, zich bewust te worden van hun onderdrukking en 'objectieve maatschappelijke positie', om vervolgens collectief te strijden voor een betere plaats in deze samenleving. Nu kiest GroenLinks sterker voor het openlaten van verschillende routes van integratie. De overheid moet opties open laten voor zowel individuele als groepsgewijze emancipatie, en voor groepsgewijze emancipatie op zowel culturele, religieuze of op andere basis (GL 1993: 46). In de discussienota wordt expliciet gekozen voor een beleidsfilosofie die het "liberale pluralisme" als inspiratiebron neemt (GL 1993: 51), maar ter realisering van dit doel of ideaal kan het volgens GroenLinks nodig zijn categoriale voorzieningen als middelen in te zetten (GL 1993: 43).

GroenLinks blijft ook in de jaren negentig - sterker dan de PvdA - het belang van politieke participatie en zeggenschap benadrukken in haar beleidsintenties aangaande de multi-etnische samenleving. Dit in tegenstelling tot de VVD. Zoals eerder in dit hoofdstuk is opgemerkt heeft D66 in de jaren negentig in de teksten over het integratiebeleid weinig aandacht meer voor het politieke aspect van integratie. Dit in tegenstelling tot de algemene teksten van deze partij, waarin democratisering een belangrijke doelstelling is gebleven. Dergelijke algemene, neorepublikeinse ideeën over democratisering en vormen van zelfbestuur door burgers vertonen overeenkomsten met die van GroenLinks. Zo pleit deze partij voor een mengeling van representatieve democratie met verschillende vormen van radicale democratisering en decentralisering van besluitvorming en -neming. In tegenstelling tot D66 is GroenLinks evenwel voor bepaalde vormen van speciale representatie van groepen zoals etnische minderheden en vrouwen.

Sterker dan zijn voorgangers wijst GroenLinks op de bedreiging die een sterke, autoritaire staat vormt voor de vrijheid en verscheidenheid in de samenleving. Een te sterk van bovenaf geleide emancipatie zou ten koste gaan van vrijheid van individuen. Toch laat GroenLinks haar egalitaire idealen niet los, al legt ze nu wel

meer het accent op de eigen verantwoordelijkheden van de samenleving om deze te verwerkelijken. Er wordt zelfs gesproken over de wenselijkheid van een "libertaire staat", als afscheid van het etatisme en van "de overdreven verwachtingen van de rol van de staat" (GL 1992: 5). Wel dient de overheid gelijkheid en vrijheid te garanderen door wettelijke kaders voor democratisering van maatschappelijke en economische verhoudingen te scheppen (GL 1989: 348). Democratie valt bij GroenLinks dus niet samen met de formele politiek, maar dient bijvoorbeeld ook een kenmerk te zijn van arbeidsorganisaties.

De ideeën van GroenLinks over de democratische samenleving zijn een mengeling van politiek-liberale, neorepublikeinse en ook communitaristische ideeën. Zo impliceert de visie van GroenLinks op politieke participatie - conform het neorepublikeinse perspectief - dat door democratische participatie en zeggenschap niet alleen identificatie met de samenleving wordt verzekerd, maar dat tevens consensusvorming op zal treden. Communitaristische elementen komen naar voren in het streven naar kleinschaligheid en overdracht van taken naar lokale gemeenschappen. De partij spreekt over de "civiele maatschappij", en merkt zelf hierover op dat zijn ideeën hierover soms in de buurt van het CDA komen. Evenwel, het "decentraliseren van taken en bevoegdheden naar lokale overheden en maatschappelijke instellingen moet niet, zoals het CDA beoogt, leiden tot het herstel van traditionele afhankelijkheidsrelaties in gezinnen en buurten (de zorgzame samenleving)" (GL 1992: 9). Het cruciale verschil is dat GroenLinks wil dat dit overdragen van taken naar lokale overheden en maatschappelijke instellingen gebeurt onder "voorwaarde van democratisch bestuur en erkenning van gelijkheidsrechten van individuen" (GL 1992: 9). Op deze manier kan vergroting van pluriformiteit aan levensstijlen samengaan met het vergroten van individuele keuzevrijheid (idem). Dergelijke opvattingen vertonen overeenkomsten met die van D66.

Hoe kan via democratisering een fundamentele maatschappijverandering tot stand komen? "In de civiele maatschappij sluimeren zowel krachten die veranderingen kunnen blokkeren als krachten die veranderingen kunnen stimuleren" (GL 1991: 5). Het spreekt voor zichzelf dat GroenLinks ervoor kiest de laatste krachten te stimuleren, krachten die verbonden worden met het streven naar individuele zelfstandigheid en sociale rechtvaardigheid (idem). Er kan geconstateerd worden dat het radicale verlichtingsideaal dat klein-links in de jaren tachtig kenmerkte, behouden is. Het betreft het idee dat een bepaalde vorm van bewustwording vereist is, die mensen de rationaliteit en juistheid van het streven naar een fundamentele maatschappijverandering doet inzien. Zo wordt gesteld: "Als het individuele verantwoordelijkheidsbesef toeneemt, zal ook de bewuste wil toenemen om de huidige maatschappelijke verhoudingen te veranderen. Dit vormt het draagvlak voor radicale verandering van de heersende structuren" (GL 1992: 15). Het draagvlak voor veranderingen wordt gezocht bij "toenemend verantwoordelijkheidsbesef van het individu

voor het geheel" (GL 1992: 14), kortom solidariteit en gemeenschapszin. De gewenste samenlevingsvorm van GroenLinks "vereist een sterk ontwikkelde solidariteit, veel verantwoordelijkheidsbesef voor het geheel en een krachtig streven naar rechtvaardigheid" (GL 1992: 8). Een dergelijke actieve vorm van burgerschap stelt hoge eisen aan burgers, zowel allochtonen als autochtonen.

3.7 CDA

Net als bij de eerder behandelde partijen ontstaat bij het CDA pas enige aandacht voor het onderwerp van de multi-etnische samenleving ten tijde van de formulering van het minderhedenbeleid door de overheid. In het verkiezingsprogramma van 1981 is een apart hoofdstukje aan "nieuwe minderheden" gewijd. De analyse komt erop neer dat allochtonen zich op allerlei maatschappelijke terreinen in een situatie bevinden waarin "zij zich min of meer ontheemd" voelen, "en gevreesd wordt, dat de eigen cultuur en leefwijze langzaam maar zeker verloren gaan" (CDA 1981: 47). Dit is een zorgelijke ontwikkeling, want dat "zou kunnen leiden tot isolatie van deze nieuwe minderheden van de hen omringende samenleving door ghettovorming" (idem). De oplossingsrichting wordt aangegeven: "wezenlijk is dat de culturele minderheden in staat worden gesteld hun eigen identiteit te beleven" (idem). Het overheidsbeleid dient "zich te richten op een wederzijds proces van toegroeien naar een multiculturele samenleving, een acculturatie met respect voor elkaars identiteit" (idem). Er wordt gepleit voor "goede voorlichting over het Nederlandse onderwijs en met name ook over het recht van de ouders om volgens de bepalingen van de wet eigen scholen op levensbeschouwelijke grondslag op te richten" (CDA 1981: 28). Hiermee is de toon gezet van de visie van het CDA op het vraagstuk van de multi-etnische samenleving.

Een verdere uitwerking van dit standpunt vindt een jaar later plaats in de notitie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA over "culturele minderheden" (WICDA 1982), en het artikel "De Islam in Nederland: angst voor een nieuwe zuil?" van C.J. Klop, stafmedewerker van het WICDA (Klop 1982). De vele overeenkomsten tussen beide stukken lijken erop te wijzen dat Klop ook de auteur was van de notitie over "culturele minderheden". In 1983 wordt een studieconferentie over "Godsdienstbeleving van minderheden" georganiseerd door hetzelfde instituut. Het genoemde artikel van Klop wordt hierbij als "voorlopige uitwerking" van de "grondslag en uitgangspunten van het CDA" genomen (WICDA 1983: 1). De mening van het CDA, of in ieder geval van Klop, komt neer op een toepassing van de CDA-notitie van 'emancipatie in eigen kring' op allochtone religieuze groeperingen. Respect voor elkaars identiteit houdt met name in "dat wij de godsdienstige

ontplooiing van culturele minderheden mogelijk maken, want in de godsdienst ligt een van de belangrijkste drijfveren voor culturele verscheidenheid" (WICDA 1982: 46). Benadrukt wordt dat de overgang van "het agrarische type samenleving" naar "een geïndustrialiseerde en verstedelijkte omgeving" culturele aanpassing vereist (idem). Daarom moeten "culturele minderheden de gelegenheid krijgen zich in eigen kring te bezinnen op hun situatie en op aanpassing van hun godsdienstige visie op de samenleving aan het levenspatroon hier" (WICDA 1982: 47). Dat proces "zal aanpassing, begrip en geduld van de Nederlandse bevolking vergen" (idem) en zal twee of drie generaties duren (Klop 1982: 531). Er wordt geappelleerd aan het emancipatieverleden van Nederlandse christelijke groeperingen: "Het CDA wil hun die gelegenheid bieden, zoals wij ook zelf die mogelijkheden hebben gehad, o.a. door eigen voorzieningen van deze groepen mogelijk te maken (scholen, gebedsruimten, begraafplaatsen, enz.) en tegelijkertijd goede contacten met autochtonen te bevorderen" (WICDA 1982: 47). De aanbevelingen zijn niet van paternalisme gespeend, doordat het CDA het 'eigen emancipatiemodel' als zaligmakend voorstelt.

De voorkeur gaat uit naar een "open zuilvorming", die moet resulteren in de ontwikkeling van een "Nederlandse moslim-levenswijze" en een "Nederlandse Hindoe-levensstijl" (WICDA 1983: 9). Open zuilvorming wordt opgevat als de enige strategie die leidt tot het maatschappij-ideaal dat het CDA voorstaat: "een samenleving die gericht is op het in harmonie samenleven van gelijkwaardige geestelijke stromingen" (Klop 1982: 533). Met andere woorden, het betreft een maatschappijmodel waarin "niet de smeltkroes maar het mozaïek" het na te streven ideaal is (Zijderfeld 1993: 160). Alleen in dat geval zal "ons land verrijkt worden met bevolkingsgroepen, die een sterke onderlinge band hebben uit godsdienstige motieven, sterke onderlinge financiële zorg en veel krachtig particulier initiatief", waarvan hopelijk iets afstraalt "op de verwende verzorgingsmaatschappij, die wij zelf zijn gaan vormen" (WICDA 1983: 10). Voor het slagen van deze integratiestrategie is het vereist dat allochtonen zich tevens richten en oriënteren op de Nederlandse samenleving en dat de overheid en de Nederlandse samenleving hen accepteren, inclusief hun religieuze identiteit.

In het geval de autochtone samenleving hen evenwel vijandig tegemoet treedt en de overheid de wensen van allochtonen aangaande godsdienstbeleving negeert, zou dit de integratie belemmeren. Het zou leiden "tot twee typen buitenlanders: geseculariseerde, aangepaste leden van de consumptiemaatschappij en fundamentalistische, die fanatiek vasthouden aan de eigen godsdienst en gewoonten en daartoe in een eigen gesloten subcultuur duiken" (WICDA 1983: 7). Volgens Klop komen in beide gevallen mensen "niet tot hun recht" (idem). Dat is conform de CDA-visie, zeker die van begin jaren tachtig, waarin individualisme en materialisme met wantrouwen worden gezien (zie Voerman & Lucardie 1992: 32). De fundamentalistische variant wordt door Klop aangeduid als "gesloten zuilvorming". In feite was dat de zuilvor-

ming van katholieken en gereformeerden op het hoogtepunt van de verzuiling (zie Lijphart 1984). Dit gesloten verzuilingsmodel wordt thans in het geval van allochtone minderheden ongeschikt geacht, omdat het hun "isolement" zou bevorderen en omdat dergelijke initiatieven zich onttrekken "aan de bescherming en bevordering van overheidswege van een goede meningsvorming" (Klop 1982: 533). Klop lijkt hiermee te bedoelen dat een overheid die voorwaarden schept voor godsdienstbeleving daardoor tevens sturend kan optreden door onder andere voorwaarden te stellen aan subsidieverlening. Op deze wijze kan identiteitsbeleving in de gewenste banen worden geleid, zodat allochtonen aangezet worden om naar "bij onze rechtsorde passende oplossingen" te zoeken (WICDA 1982: 6). Het is dus tevens een strategie om de verscheidenheid aan allochtone culturen in overeenstemming te brengen met de fundamentele normen van de Nederlandse samenleving.

De visie van Klop past mooi binnen de gangbare CDA-opvatting dat voor sociale integratie een inbedding in zingevende verbanden vereist is en dat participatie in dergelijke culturele en levensbeschouwelijke gemeenschappen de basis vormt voor deelname aan de bredere samenleving. Zo wordt in het verkiezingsprogramma van 1989 gesteld dat "verbrokkeling, individualisme en het alleen maar najagen van groepsbelangen kunnen worden vermeden als levensbeschouwing en godsdienst hun integrerende werking ten volle uitoefenen" (CDA 1989: 407). Met name wordt hierbij gerefereerd aan "het recht van alle culturele minderheden om binnen onze rechtsorde de eigen emancipatie na te streven" (idem). In deze communitaristische visie zijn dergelijke verbanden van cruciaal belang voor de sociale cohesie, ook door hun functies betreffende de overdracht van de publieke moraal en de opvoeding tot verantwoord burgerschap. Zo wordt in datzelfde programma gesteld dat de overheidstaak van "bescherming van de openbare orde en publieke gerechtigheid" alleen mogelijk is door de ruggensteun van maatschappelijke verbanden die "mede door de overdracht van normen en waarden in hoge mate het maatschappelijk klimaat" bepalen (p.427).

Klop bekritiseert op basis van zijn visie op emancipatie en integratie die van de overheid, zoals gepresenteerd in de Ontwerp-Minderhedennota (1981). Het overheidsstandpunt zou volgens Klop tussen de beide door hem geschetste scenario's in zitten: soms wel en soms geen voorwaarden scheppen voor identiteitsbeleving. Klop meent dat de overheid te snel de scheiding van kerk en staat aangrijpt om in beleid "de maatschappelijke betekenis van godsdienst" te negeren (Klop 1982: 527). Godsdienstige verscheidenheid zijns inziens gereduceerd tot etnisch-culturele verschillen, "waarbij beleidsinstrumenten als sociaal-cultureel werk, opbouwwerk en bi-cultureel onderwijs worden betrokken". Daarmee wordt 'behoud van identiteit' "een zaak van geschiedenis en folklore uit het land van herkomst" en blijft godsdienst "als een het gehele maatschappelijk leven doortrekkende kracht" buiten het gezichtsveld van het

beleid (idem). Maar ook veel CDA'ers weten volgens hem vaak niet hoe te reageren: "Eigenlijk gun je de mensen hun eigen voorzieningen, maar doe je daar wel goed aan?" Klop twijfelt hier niet aan: "Er is een krachtige en constructieve stroming in die groepering die aan een werkelijke integratie met behoud van het wezen van de Islamitische identiteit in een perspectief van enkele generaties kan bijdragen" (p.533).

Klops pleidooi voor het ondersteunen van ontwikkelingen onder allochtonen die in de richting gaan van verzuiling, komt in afgezwakte vorm terug in het volgende verkiezingsprogramma van het CDA. Daarin worden voorwaardenscheppende maatregelen voorgesteld ter verwezenlijking van godsdienstvrijheid. Ook dienen educatie en sociaal-culturele activiteiten voor allochtonen niet te worden losgemaakt "van levensbeschouwelijke inspiraties zoals die in betrokken kring leven" (CDA 1986: 43). Maar soms lijkt het CDA identiteitsbeleving meer op te vatten zoals gebruikelijk in deze periode van de naweeën van de 'welzijnspolitiek'. Zo staat het een welzijnsbeleid voor waarin prioriteit uitgaat naar "de eigen organisaties van etnische groeperingen als middelen om in onze samenleving te emanciperen en te participeren" (idem).

Een ander prominent CDA-lid op de genoemde conferentie, Hirsch Ballin, komt in zijn betoog met vergelijkbare ideeën als Klop, al spreekt hij niet over het bevorderen van zuilvorming.¹⁷ Evenals Klop meent Hirsch Ballin dat het principe van scheiding van kerk en staat de overheid toelaat om, "mits met inachtneming van het principe van godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit, een beleid te voeren dat voorwaarden schept voor de godsdienstbeleving van minderheden" (WICDA 1983: 14). Een dergelijk beleid acht Hirsch Ballin gerechtvaardigd omdat men in een sociale rechtsstaat ermee rekening houdt "dat de klassieke grondrechten, de vrijheidsrechten, alleen iets te betekenen hebben voorzover bepaalde sociaal-economische condities zijn vervuld". Ook "voor godsdienstvrijheid geldt dat er een staats-taak ligt, indien die vrijheid door sociaal-economische factoren feitelijk verhinderd dreigt te worden" (p.17). In het verkiezingsprogramma van 1986 wordt op basis van deze argumentatie bijvoorbeeld gepleit voor financiële steun "voor de bouw van gebedsruimten indien men redelijkerwijs niet kan verlangen dat de betrokkenen de financiële lasten geheel alleen dragen" (CDA 1986: 18) en voor steun aan het oprichten van opleidingen voor godsdienstige voorgangers (p.47). Zoals Hirsch Ballin stelt dient de staat hierbij "zijn godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit" te handhaven, wat impliceert "dat de subsidiëring langs algemene criteria zal moeten plaatsvinden" (WICDA 1983: 18). Kortom, geen speciale regelingen voor bijvoorbeeld moslims.

¹⁷ In 1993 zet hij dezelfde ideeën nog eens uiteen (Hirsch Ballin 1993).

De staatsopvatting van het CDA is aan te merken als duidelijk politiek-liberaal, in zoverre wordt uitgegaan van een neutrale staat. Wel wordt het principe van neutraliteit op een typische CDA-wijze ingevuld. In de interpretatie van het CDA laat dit principe ruimte voor voorwaardenscheppend beleid op het levensbeschouwelijke vlak en wordt het verbonden met het idee van soevereiniteit in eigen kring. Op deze wijze worden conflicten en controversen tussen levensbeschouwelijke gemeenschappen uit de publieke sfeer weggehouden. Dergelijke geschillen kunnen zich wel voordoen binnen organisaties in het maatschappelijk middenveld, zoals politieke partijen. Zo zijn er binnen het CDA regelmatig discussies geweest over de vraag of personen uit niet-christelijke religieuze groeperingen eigenlijk wel lid kunnen zijn van het CDA en als vertegenwoordigers van het CDA kunnen optreden (zie Smits 1985; Van Ark 1986; Sue 1995; Van Doorn 1996: 134). Het CDA-bestuur ziet hier geen probleem. De positieve houding tegenover het opnemen van niet-christenen blijkt ook uit het gegeven dat sinds 1983 een Intercultureel Beraad (ICB) bestaat binnen het CDA, dat tot taak heeft het CDA te adviseren over het minderhedenbeleid en de integratie van allochtonen binnen de partij te bevorderen.

In het Verkiezingsprogramma van 1989 komt naast bevordering van identiteitsbeleving een tweede aandachtspunt sterk naar voren: "de extreem hoge werkloosheid onder de etnisch-culturele minderheidsgroepen en in het bijzonder de jongeren vraagt om een gezamenlijke, krachtige aanpak van overheid en maatschappelijke organisaties" (CDA 1989: 395). Oplossingen worden onder andere gezocht in positieve actieplannen bij de rijksoverheid, het "stimuleren van positieve actieplannen in het bedrijfsleven" en het scheppen van voldoende mogelijkheden voor het verwerven van minimale kennis van de Nederlandse taal. Deelname aan dergelijke cursussen dient "zo nodig verplicht" te worden gesteld (idem).

Deze groeiende aandacht voor de sociaal-economische dimensie van integratie hangt ongetwijfeld samen met de feitelijk toegenomen werkloosheid onder allochtonen. Tevens kan deze aandacht begrepen worden tegen de achtergrond van een ontwikkeling in de algemene CDA-ideologie in een meer economisch-liberale richting (zie Voerman en Lucardie 1992; Van Doorn 1996). De "overbelaste verzorgingsstaat" vereist volgens het CDA een overgang naar "een ander type sociale rechtsstaat en een samenleving, met meer verantwoordelijkheden voor burgers en organisaties" (CDA 1989: 380). Zowel markt als maatschappij dienen taken over te nemen van de overheid. In de teksten van het CDA over het integratiebeleid worden nu neoliberale opvattingen naar voren gebracht inzake de sociaal-economische dimensie van integratie, terwijl de partij voor de sociaal-culturele dimensie corporatistische ideeën blijft hanteren. Soms gaat het om een combinatie van neoliberale en corporatistische noties. Zo wordt voor het oplossen van achterstanden op de arbeidsmarkt de eigen verantwoordelijkheid van allochtonen benadrukt, evenals de

sociale verantwoordelijkheden van organisaties van werkgevers en werknemers. Een dergelijke oplossingsstrategie "past het beste in ons idee van de verantwoordelijke samenleving" (Krajenbrink 1992: 246). Dit vormt een van de redenen waarom het CDA in 1993 tegen de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen stemt.

In september 1991, nadat een uitgebreide discussie in de media losbarst naar aanleiding van het eerder genoemde artikel van Bolkestein in *de Volkskrant*, kwam - zoals te verwachten - vanuit CDA-kring een verdediging van het idee van 'emancipatie in eigen kring'. Lubbers meent "dat de moslims hun eigen cultuur in Nederland moeten kunnen bewaren, zolang hun leiders maar voor de overheid aanspreekbaar blijven op het gedrag van sommigen in de groep".¹⁸ In de media wordt in die tijd uitgebreid gediscussieerd over de wenselijkheid of onwenselijkheid van een islamitische zuil, mede naar aanleiding van uitlatingen van VVD-Tweede-Kamerlid Franssen over de zijns inziens schrikbarende groei van het aantal islamitische scholen. Het verzuilingsmodel wordt met name met verve verdedigd door de 'CDA-ideoloog' Zijderveld. Zijn visie op dit punt is haast identiek aan die welke Klop begin jaren tachtig uitdroeg. Zo waarschuwt Zijderveld dat het mislukken van een islamitische verzuiling, als gevolg van een vijandige houding van overheid en samenleving, zal leiden tot fundamentalisme en tot "getto's", kortom "het scenario van een nachtmerrie" (Zijderveld 1991b). Het integratievraagstuk is zodoende in belangrijke mate een "autochtonenprobleem", van acceptatie van en het ruimte maken voor allochtonen (Zijderveld 1992: 276). Ook ziet hij als een van de voordelen van eigen, gesubsidieerde voorzieningen dat hierdoor "deze organisaties op hun plichten met betrekking tot onze rechtsstaat aangesproken [kunnen] worden" (Zijderveld 1991a). Hij meent, net als Klop, dat een harmonieuze samenleving alleen mogelijk is bij verzuiling op levensbeschouwelijke en niet op etnische grondslag (Zijderveld 1991b; zie ook CDA 1993c: 63). Natuurlijk kan "verzuiling niet tot beleid worden uitgeroepen", maar het minderhedenbeleid en vooral het CDA dienen het proces waar mogelijk wel te stimuleren (Zijderveld 1992: 279).

Het idee van integratie via emancipatie in eigen kring wordt (weer) enthousiast uitgedragen door het CDA. Zo meent Krajenbrink, een toenmalig Tweede-Kamerlid van deze partij, dat een "integratieproces dat wil slagen (...) primair vanuit de eigen identiteit [moet] verlopen" (Krajenbrink 1992: 246). Zelforganisaties op levensbeschouwelijke grondslag hebben haast van nature de sympathie van het CDA, wat niet wegneemt dat binnen deze partij verdeeld wordt gedacht over vergaande verzuil-

¹⁸ 'Lubbers wijst betoog Bolkestein over integratie moslims af', *de Volkskrant* van 18-9-1991. Later zegt hij in een interview dat het verzuilingsmodel ook voor moslims een succes kan zijn; zie 'Lubbers: verzuiling kan opnieuw succes zijn', *Trouw* 26-10-1991.

ling in de institutionele sfeer (zie bijv. L. van der Werff 1992). Zo wordt in het CDA-document *Stedelijk migrantenbeleid* (1992: 10) nogal voorzichtig opgemerkt: "een zelforganisatie zou ook het vehikel kunnen zijn om te komen tot emancipatie van de aangesloten individuen en organisaties zelf".

In ieder geval dient verzuiling op een "open" en niet op een "gesloten" wijze vorm te krijgen, want dat laatste leidt tot "isolement" en "fundamentalisme" (Krajenbrink 1992). Er is "openheid en dialoog" naar weerszijden nodig om "wederzijds respect en begrip" te doen ontstaan (Krajenbrink 1992: 246). Door dialoog moeten mensen elkaar "op het diepste niveau leren kennen, respecteren en waarderen. Dan ontstaat de beste basis voor integratie" (Krajenbrink 1992: 246). Of, zoals de toenmalige premier Lubbers het uitdrukt: "het boodschap hebben aan elkaar, warmte en respect, en het zoeken van mogelijkheden om bruggen te slaan" (Pauw 1993: 35). Het CDA meent dat de liberale opvatting van tolerantie, als het respecteren van elkaars negatieve vrijheidsrechten ofwel het "elkaar niet lastigvallen", een onvoldoende basis vormt voor het samenleven van mensen in een pluriforme maatschappij (CDA 1995: 7). Voor samenleving en samenwerking in een pluriforme samenleving is meer nodig, namelijk "wederzijdse aanvaarding", evenals "maatschappelijke samenhang" (idem). De overheid dient hiervoor voorwaarden te scheppen.

Nu in de jaren negentig het CDA meer aandacht heeft voor het sociaal-economische aspect van integratie, worden ook op dit punt de voordelen benadrukt van de strategie van integratie via emancipatie in eigen kring. De vorming van eigen organisaties en instituties op levensbeschouwelijke grondslag zou een positieve bijdrage leveren aan hun positieverbetering. Zo stelt de toenmalige voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van het CDA, Brinkman in zijn inleiding op een conferentie over het nationale minderhedendebat van het Intercultureel Beraad van het CDA, in februari 1992: "Nergens blijkt zo goed Nederlands te worden geleerd als op Islamitische scholen" (ICB 1992). Daarbij wordt het CDA-stokpaardje van stal gehaald, dat voor het welslagen van de integratie de "betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind (...) welhaast onontbeerlijk is" (idem; zie bijv. ook Krajenbrink 1992: 247). En eigen organisaties maken het volgens het CDA mogelijk "volwaardig mee te participeren in het maatschappelijk middenveld, de eigen belangen te behartigen en in contact met de overheid duidelijk aan te geven waar prioriteiten van beleid dienen te liggen" (CDA 1992: 10).

Sociale verantwoordelijkheden als complement van de vrijheidsrechten krijgen binnen het CDA in de jaren negentig sterker de nadruk. Dit past in de algemene verschuiving binnen de CDA-ideologie over een afgeslankte verzorgingsstaat en een herstelde verantwoordelijkheid van de samenleving. Het hangt zeker ook samen met het oordeel dat, zoals Lubbers het stelt, "het minderhedenvraagstuk (...) de afgelo-

pen jaren zowel naar aard als omvang een groot probleem [is] geworden" (Pauw 1993: 33). Allochtonen dienen zich in te spannen en initiatieven te nemen om hun maatschappelijke positie te verbeteren. Er wordt nu, net als door de VVD en D66 in deze tijd, gepleit voor verplichte inburgeringstrajecten en een minder vrijblijvende benadering. In de discussienota *Vreemdelingen-, migranten- en vluchtelingenbeleid* (CDA 1993a) wordt op grond van het principe van wederkerigheid beargumenteerd dat, doordat de overheid verantwoordelijkheden op zich neemt voor de nieuwkomer, "van hem ook geëist [mag] worden dat hij zich zo goed mogelijk aanpast op het punt van scholing, taal, enz., om zich in de samenleving staande te houden" (CDA 1993a: 17). Voorgesteld wordt de mogelijkheid te overwegen "om een verblijfsvergunning intrekbaar te maken wanneer onvoldoende gebruik is gemaakt van mogelijkheden om de taal te leren of een opleiding te volgen" (idem: 40).¹⁹ Dergelijke ideeën worden ook uitgedragen door bijvoorbeeld Krajenbrink (in CDA-1993b) en Brinkman (1994: 151) en komen terug in het verkiezingsprogramma van 1994 (p.339). In de discussienota *Nieuwe wegen, vaste waarden* wordt gesteld dat solidariteit "tweezijdig" is, wat inhoudt: "Als vreemdelingen hier aanspraak hebben op bestaanszekerheid, dan mag van hen ook verwacht worden dat zij de vaardigheden verwerven om zelf in hun bestaan te voorzien" (CDA 1995: 4). Dit wordt aangeduid als een aspect van het proces van inburgering. Allochtonen die ervoor kiezen zich in Nederland te vestigen, dienen zich in te zetten voor hun inburgering in Nederland, wat tevens inhoudt "dat zij zich de waarden die aan de rechtsorde ten grondslag liggen en de Nederlandse taal eigen maken" (idem). Dergelijke voorstellen zijn gebaseerd op een mengeling van sociaal-conservatieve denkbeelden, over gedeelde waarden als basis voor solidariteit en samenhang, en neoliberale opvattingen, waarbij (sociale) rechten verbonden worden met de verplichting een bijdrage te leveren aan de economie.

Sociaal-conservatieve, communitaristische ideeën blijven, samen met pluralistisch-corporatieve opvattingen, in de jaren negentig een centrale rol spelen binnen het CDA-perspectief. Ze komen niet alleen tot uiting bij de behandeling van het onderwerp identiteitsbeleving, maar ook bij dat van beleid gericht op het voorkomen van sociale desintegratie. Een spanning lijkt te bestaan tussen de pluralistische ideeën van het CDA en de nadruk die prominente CDA'ers, zoals Brinkman, Hirsch Ballin en Lubbers, begin jaren negentig leggen op het belang van gedeelde normen

¹⁹ In de discussienota over *Vreemdelingen-, migranten- en vluchtelingenbeleid* (1993a) komen overigens opvattingen over pluriformiteit naar voren die zelden of nooit in andere CDA-teksten voorkomen, maar die eerder neigen naar de VVD-visie van de jaren negentig. Volgens deze nota zouden de zwakke positie op de arbeidsmarkt van veel immigranten, "hun geheel andere culturele achtergrond en de behoefte aan een eigen identiteit (...) een volwaardige integratie in de Nederlandse samenleving" belemmeren en "de groepsbanden" versterken (CDA 1993a: 11).

en waarden voor de sociale cohesie (zie De Ruijter 1993: 42; zie ook CDA 1995). Dit vertoog over normen en waarden is evenwel met name gericht tegen tendensen van individualisering en 'calculerend burgerschap' en niet zo zeer tegen groepsvorming op levensbeschouwelijke grondslag. Zo stelt het verkiezingsprogramma van 1989 dat "verbrokkeling, individualisme en het alleen maar najagen van groepsbelangen kunnen worden vermeden als levensbeschouwing en godsdienst hun integreerende werking ten volle uitoefenen" (CDA 1989: 407). Met name wordt gerefereerd aan "het recht van alle culturele minderheden om binnen onze rechtsorde de eigen emancipatie na te streven" (idem). Publieke erkenning "van godsdienstig pluralisme en van levensbeschouwelijk particulier initiatief [heeft] grote waarde voor de samenleving", omdat geloof "richting en zin" geeft aan het leven, en oproept "tot solidariteit en inzet voor elkaar" (CDA 1993c: 64). Samenhang ontstaat van onderaf, doordat mensen zich vanuit hun bijzondere verbanden en "vanuit hun waarden en normen verantwoordelijk weten om hun inzet te leveren voor de samenleving van morgen" (CDA 1994: 331). Daarmee ontwikkelt zich een "van onderaf opgebouwde solidariteit en daarmee betrokkenheid op het geheel van de rechtsstaat" (CDA 1994: 330).

Het aspect van politieke participatie heeft nooit veel aandacht gekregen van het CDA. Wat betreft de opvattingen over politieke rechten komt het CDA dicht bij de VVD. Maar terwijl de VVD afwijzend staat tegenover het vergemakkelijken van naturalisatie via de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit, neemt het CDA op dit punt een ambivalente houding in. Zo wordt in 1991 met steun van het CDA aan niet-Nederlandse ingezetenen de mogelijkheid geboden om bij naturalisatie tevens de oorspronkelijke nationaliteit te behouden. Maar de uiteindelijk wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap die deze mogelijkheid moet bekrachtigen, wordt in november 1996 in de Eerste Kamer afgewezen, doordat het CDA (naast de VVD) tegen stemt. Vanuit het communitaristisch perspectief van het CDA zijn zowel argumenten voor als tegen het mogelijk maken van een dubbele nationaliteit te bedenken. De onderzochte teksten bevatten geen duidelijke bezwaren tegen deze mogelijkheid; tegenargumenten kunnen in ieder geval verbonden worden met het algemene uitgangspunt dat "instandhouding van het nationale culturele erfgoed, als identiteitsbepalende factor" door het CDA van groot belang wordt geacht (CDA 1993c: 69). Argumenten vóór de dubbele nationaliteit worden onder andere door Lubbers verwoord. Hij benadrukt het belang van naturalisatie, "omdat zij zich op die manier ook in alle volheid Nederlander weten" (Pauw 1993: 34). Het betekent zeker niet het opgeven van de "eigen cultuur", maar wel dat men zich bekent "tot het willen en kunnen leveren van een bijdrage aan de Nederlandse samenleving en tot de bereidheid het Nederlands erfgoed te respecteren" (idem). Hier worden

politiek-juridisch en sociaal-cultureel Nederlandschap vermengd, maar dat past binnen de duidelijk op gemeenschapszin gebaseerde ideologie van het CDA.

Afsluitend kan opgemerkt worden dat sinds begin jaren tachtig de visie van het CDA op de multi-etnische samenleving en het te voeren integratiebeleid niet fundamenteel gewijzigd is. Wel wordt nu meer nadruk gelegd op verantwoordelijkheden van allochtonen als ingezetenen van de Nederlandse samenleving, om zich in te burgeren en zich in te zetten voor hun eigen positieverbetering. Het accent heeft altijd gelegen op verscheidenheid en vormen van collectieve autonomie in een sociaal-culturele zin. Het belang dat het CDA hecht aan respect van pluriformiteit en voor wensen betreffende identiteitsbeleving vertoont de meeste overeenkomsten met ideeën van klein-links. Beide leggen een zwaar accent op zelfbeheer en sturing vanuit de (burgerlijke) samenleving. Het CDA interpreteert verscheidenheid evenwel primair in levensbeschouwelijke zin en verbindt het met "autonomie in eigen kring", terwijl de sympathie van klein-links uitgaat naar progressieve organisaties van migranten, zonder dat deze voorkeur duidelijk wordt uitgesproken. In de jaren negentig benadrukken beide partijen dat aan de burgerlijke samenleving of het maatschappelijk middenveld meer taken overgelaten dienen te worden dan voorheen. Het CDA verbindt dit streven met het idee van de verantwoordelijke samenleving, waarmee in belangrijke mate verwezen wordt naar het maatschappelijk middenveld en "autonomie in eigen kring". GroenLinks verbindt daarentegen dit streven met zijn ideeën over basisdemocratie, waarbij de overheid individuele vrijheden en gelijke rechten dient te verzekeren.

3.8 Kleine christelijke partijen

De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) en de Reformatorische Politieke Federatie (RPF), hebben in hun verkiezingsprogramma's over het algemeen weinig aandacht voor het thema van de multi-etnische samenleving. Wel hebben de wetenschappelijke bureaus van de GPV, SGP en RPF elk een publicatie over dit onderwerp gepubliceerd, in respectievelijk 1984, 1988 en 1995. Daarnaast worden enkele artikelen uit periodieken van de betreffende partijen gebruikt als basis voor de onderstaande behandeling.

In de programma's van 1981 worden enkele opmerkingen over het vraagstuk van de multi-etnische samenleving gemaakt, waarin enige van de thema's van de kleine christelijke partijen al aangestipt worden. Het vraagstuk wordt in belangrijke mate geïnterpreteerd in termen van "grote culturele verschillen" en daarom is "goede voorlichting" naar allochtonen vereist om "grote aanpassingsproblemen" te voorko-

men (GPV 1981: 183). De overheid dient voorwaarden te scheppen voor de aanpassing van allochtonen, maar ook voor remigratie, voor diegenen die met ernstige aanpassingsproblemen te kampen hebben (GPV 1981; RPF 1981).

Het wetenschappelijk bureau van het GPV, de Groen van Prinsterer Stichting (GvPS), komt in 1984 met een uitgebreide discussienota over de minderhedenproblematiek, getiteld *Van Bijwoner tot burger: minderheden en overheidsbeleid*. De uitgangspunten voor het gewenste minderhedenbeleid worden "afgeleid" uit de bijbel en vooral uit de richtlijnen betreffende "de plaats die de vreemdeling volgens de bijbel innam in de poorten van Israël" (GvPS 1984: 53). Op haast identieke wijze worden ook in de publicaties van de twee andere reformatorische partijen de principiële stellingname gefundeerd. Hiermee komt een belangrijk verschil met het CDA naar voren. Terwijl de laatste partij de bijbel slechts "als richtsnoer" in de statuten heeft opgenomen, als persoonlijke inspiratiebron, en daarmee uitgaat van een neutrale overheid, aanvaarden de drie kleine christelijke partijen de bijbel "als norm voor het handelen van de overheid" (Haasdijk 1989). Vandaar ook een voorkeur voor archaische, bijbelse termen zoals "de vreemdeling in onze poorten", "vreemdelingen" en "bijwoner". De "kern" van de voorschriften uit de bijbel, die richtlijn zou moeten zijn voor het integratiebeleid, komt erop neer dat "de liefde en zorg jegens de vreemdeling" in het teken dient te staan van "de eerbied en dank jegens God" (p.55). Toegepast op de huidige situatie in Nederland worden hieruit beleidsuitgangspunten afgeleid, zoals de aanvaarding van de blijvende aanwezigheid van "grote groepen etnische minderheden" en de noodzaak van een beleid gericht op "voldoende aanpassing aan en inburgering in de Nederlandse samenleving", al mag dit nooit "afgedwongen" worden (p.58).

De oorzaken van integratieproblemen worden vooral gezocht bij cultuurverschillen. Aanpassing aan de "basiswaarden en -normen van deze samenleving" is nodig, omdat allochtonen anders in "cultureel isolement" komen, wat "zal leiden tot een sociaal-economische achterhoede depositie" (p.27). Culturele achterstanden worden verbonden met de agrarische samenleving waar allochtonen veelal vandaan komen, die in cultuur en structuur sterk verschilt van de complexe, industriële Nederlandse samenleving (p.33). Voor niet-christelijke allochtonen komt daarbij dat de Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt "door waarden en normen die deels geworteld zijn in een christelijke overtuiging" (p.56). Zo zouden het "calvinistisch arbeidsethos en de gedachte verantwoordelijk bezig te moeten zijn tegenover God en de samenleving" een tweetal kenmerken zijn "die nog steeds in de Nederlandse samenleving en in de Nederlandse mentaliteit terug te vinden zijn" (p.31). Door met name een verschil in "godsdienstige achtergrond" is volgens deze nota "over het algemeen een minder actief arbeidsethos en een meer fatalistische levenshouding

onder de etnische minderheden" aanwezig, en dat kan "spanningen opleveren in de dagelijkse arbeidssituatie" (idem).

Het integratiebeleid dient in belangrijke mate een achterstandsbeleid te zijn. Daarbij staat de GPV over het algemeen een verdergaande overheidsinterventie voor dan de SGP en RPF. De GPV heeft als uitgangspunt dat de overheid "maatschappelijke knelpunten (...) die de minderheden verhinderen hun taak in de Nederlandse samenleving goed te verrichten" weg moet nemen (p.58). Deze "taak" dient begrepen te worden tegen de achtergrond van de opvatting van de GPV dat mens en overheid actief een gunstige situatie dienen te bevorderen waarin "elke burger tot de uitvoering van zijn cultuuropdracht" kan komen (p.56). Deze cultuuropdracht betreft de opdracht om "de schepping" verder te ontwikkelen "tot Gods eer, met het doel Hem lof te brengen" (Haasdijk 1989: 176).

Hoewel de overheid tot taak heeft de aanpassing te bevorderen, met name via onderwijs en educatie, moet dit niet worden geforceerd om "culturele ontworteling" te voorkomen (p.119): "losmaken van de eigen culturele wortels kan niet plaatsvinden voordat er nieuwe wortels zijn gegroeid" (p.98). Daarom zouden de meeste allochtonen voorlopig nog niet eraan toe zijn "deze ontwikkeling in hun persoon door te maken" (p.27). Het betreft dus een sterk culturalistische opvatting over de relatie tussen individu en cultuur. Vanuit een communitaristische maatschappijvisie wordt culturele aanpassing van allochtonen nodig geacht voor participatie en sociale cohesie, maar tegelijk wordt vanuit dit perspectief aanpassing als een zeer moeizaam proces gezien. Gekozen wordt voor een tussenweg, dat "een zekere mate van behoud van het eigen karakter" van belang is voor hun "leefsituatie", maar dat dit vooral een zaak is van het particulier initiatief (p.59).

Een uitzondering wordt overigens gemaakt voor Zuid-Molukkers. Ook de andere reformatorische partijen hebben het in elke nota en elke verkiezingsprogramma over de "ereschuld" van de Nederlandse overheid tegenover de Molukkers, wat verband houdt met het onvrijwillige ontslag van Molukse oud-KNIL-militairen (zie Kuiper 1995: 27). Dat zou een speciale behandeling door de overheid rechtvaardigen, wat ook inhoudt dat "zij moeten worden gesteund in het handhaven van hun eigen groepskenmerken" (GvPS 1984: 69). Bij deze voortdurende speciale aandacht voor de Molukkers speelt zeker mee dat het "Molukse volk" zich heeft bekeerd tot "het christelijk geloof" en sindsdien uitging van "een historische roeping tot trouw aan God, Nederland en Oranje" (Blokland 1987).

Aanpassing wordt niet alleen bepleit met het oog op maatschappelijke participatie, maar ook omdat een "minimum aan homogeniteit" noodzakelijk wordt geacht (p.56), evenals ter bevordering van een bepaald, christelijke maatschappij-ideaal. De nota gaat uit van een "principiële onverzoenlijkheid" tussen de Nederlandse cultuur

en met name de "islamitische cultuur" (p.56). Het GPV is, net als de twee andere reformatorische partijen, van mening dat de overheid als "dienares van God (...) geen neutraliteit" toelaat (GPV 1981: 160). De overheid heeft als taak de bijbelse normen "in wetgeving en bestuur te handhaven" en zal tevens de "historisch gewortelde basiswaarden- en normen van onze samenleving als fundamentele grondslagen van het recht moeten handhaven" (p.93). Het maatschappij-ideaal van de drie partijen is dat van een protestants-christelijke natie in gereformeerde zin. Ze lijken daarmee uit te gaan van een stelling die ook het uitgangspunt was van de gereformeerden van de vorige eeuw: "dat het gereformeerde geloof de Nederlandse natie had gevormd en daarom 'levensbeginsel van den Nederlandschen Staat' diende te zijn" (Van Doorn 1996: 102). Terwijl ze net als toen een beperkte minderheid vormen, lijken ze zich op te werpen "als woordvoerders bij uitstek van 'het volksgeweten' en als representanten van 'de kern der natie'" (idem). Het GPV onderschrijft wel de grondwettelijk beschermde vrijheidsrechten, die het - in confessionele termen - opvat als vrijwaring van overheidsinterventie in de "particuliere sfeer" (GvPS 1984: 57). Er doet zich evenwel een spanning voor. Enerzijds geldt godsdienstvrijheid evenzeer voor allochtonen, anderzijds "zal ervoor moeten worden gewaakt dat de christelijke grondslagen van onze samenleving niet verder afkalven door een onvoorzichtige (en veelal kortzichtige) humanitaire tolerantie, die ongewild voeding kan geven aan de anti-bijbelse theocratische trekken in de islam" (p.32).

Het GPV is van mening dat het maken van onderscheid tussen autochtonen en allochtonen soms gerechtvaardigd is vanwege "de betekenis van de godsdienst en cultuur als relevante dimensie van de nationale samenleving" (p.73). Het betreft het uitgangspunt dat het maken van direct of indirect onderscheid gerechtvaardigd kan zijn "bijvoorbeeld omdat wezenlijke Nederlandse belangen beschermd moeten worden of omdat de waarden en normen van minderheidsgroepen strijdig zijn met fundamentele normen van de Nederlandse samenleving" (p.45). Aan de andere kant staat discriminatie haaks op "de bijbelse norm van gelijkwaardigheid van ieder mens als schepsel van God" (p.89) en het is een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid om discriminatie, racisme en vooroordelen te bestrijden en te voorkomen (p.90; zie bijv. ook SGP 1989: 102). Kortom, soms weegt het culturele zelfbeschikingsrecht van de "Nederlandse natie" zwaarder dan het gelijkheidsbeginsel. Vooral nationaliteit en soms godsdienst kunnen redenen zijn voor ongelijke behandeling. Zo meent het GPV dat kiesrecht op alle niveaus aan de Nederlandse nationaliteit gekoppeld moet blijven. Een verantwoorde uitoefening van het kiesrecht vereist "dat de kiezer is ingeburgerd in de Nederlandse samenleving", vanwege de noodzakelijke "betrokkenheid bij en belangstelling voor de publieke zaak" (p.85). Vervolgens wordt opgemerkt:

"Van vreemdelingen, en met name de moslims daaronder, kan in het algemeen niet worden gezegd dat zij aan dit vereiste [van inburgering] voldoen. Daarvoor verschillen hun cultuur en geestelijke achtergrond te veel van die van de Nederlanders. Onderzoeken hebben dan ook uitgewezen dat vooral onder de vreemdelingen van Arabischtalige afkomst de aanpassing aan de Nederlandse samenleving stroef of zelfs slecht verloopt" (p.85-86).

In dit citaat wordt overigens ten onrechte verondersteld dat alle moslims Arabischtalig zijn; voor de meerderheid van de Nederlandse moslims is dit niet het geval. Hoe het ook zij, de gedachte die uit deze passage spreekt, is dat moslims niet of nauwelijks volwaardige burgers kunnen worden van de Nederlandse samenleving. Het in de nota voorgestelde remigratiebeleid op vrijwillige basis lijkt vooral voor hen bedoeld. Voor participatie en ontplooiing in Nederland wordt "sociale verbondenheid met de Nederlandse bevolking" vereist, en diegenen die dit ontberen doen er - ook voor zichzelf - beter aan terug te keren naar het land van herkomst (p.67). Zoals in het verkiezingsprogramma van 1986 staat: "vooral als de culturele verschillen gepaard gaan met grote godsdienstige verschillen, is het van belang dat door middel van goede voorlichting een keuze bevorderd wordt tussen uiteindelijke opneming in en aanpassing aan de Nederlandse samenleving en een tijdelijk verblijf in Nederland in het perspectief van remigratie" (GPV 1986: 206-207).

In 1988 verschijnt van het Stichting Studiecentrum SGP (SSC) de nota *Van Medelanders naar Nederlanders? Staatkundig gereformeerde visie op de migrantenproblematiek in Nederland*. De beleidsadviezen uit deze nota en de onderbouwing daarvan vertonen veel overeenkomsten met die van de Groen van Prinsterer stichting. Het SSC onderscheidt twee lijnen van overheidsbeleid jegens allochtonen: het beleid dient gericht te zijn "op beperkte 'assimilatie' en 'integratie' van diegenen die genaturaliseerd zijn of willen worden. Voor hen die dat niet zijn of willen worden, blijft remigratie over" (Dubbeld e.a. 1988: 64). Naturalisatie wordt dus als eindpunt van een assimilatieproces opgevat. Remigratie dient op vrijwillige basis plaats te vinden. Ter verdediging voert het SSC aan dat dit standpunt niet gevoerd wordt "door superioriteitsgevoelens", maar voor "ons blijft het streven naar de realisering van het voorgestane ideaal [van Nederland als een protestants-christelijke natie in gereformeerde zin] van een zodanig gewicht, dat wij van oordeel zijn het beginsel niet te mogen prijsgeven" (p.66).

Dit is hetzelfde maatschappij-ideaal dat we bij het GPV tegenkwamen. Dit ideaal komt in de buurt van het in hoofdstuk 2 onderscheiden etnisch-nationalistische ideaal: elke etnisch-culturele 'natie' zijn eigen 'staat'. Aanduiding van Nederland als feitelijk een "multiculturele samenleving" staat in zo'n visie haast gelijk met "problemen" (zie bijv. SGP 1989: 102). De term 'etnisch nationalisme'

lijkt evenwel minder geschikt voor een visie waarin religieuze verschillen centraal staan. Daarnaast zijn volgens hun bijbelse visie christenen "vreemdelingen en bijwoners in deze wereld" (GvPS 1984: 54), want op 'doorreis' naar het hierna-maals. Deze houding zou hen naar eigen zeggen behoeden voor "een overspannen gehechtheid aan 'eigen land en volk'" (Dollekamp 1995: 12). Ook aanvaarden de reformatorische partijen de aanwezigheid van grote groepen niet-christelijke immi-granten, niet als ideaal, maar wel als een gegeven. Aan de andere kant gaan de orthodox-christelijke partijen uit van een nationaal-gereformeerde visie, waarbij het calvinisme als de "kern der natie" wordt opgevat (Woldring 1997). Hun denkwijze kan - zoals Woldring (1997) stelt - als "christelijk-historisch" worden aangemerkt. Dat houdt in dat na de bijbel "de geschiedenis als onze leermeesteres" wordt aanvaard: "Bepaalde historische gebeurtenissen worden geïnterpreteerd als Gods grote daden. Aan die gebeurtenissen wordt een normerende en inspirerende beteke-nis toegekend" (idem). Een dergelijke denkwijze onder de reformatorische partijen brengt met zich mee dat zij zich de vaderlandse geschiedenis als het ware toe-eigen-en en dat ze bepaalde perioden van de geschiedenis "romantiseren" (idem).

De SGP staat, zoals we zagen, een op aanpassing gericht beleid voor. De doelstellingen daarbij zijn zowel sociale participatie, als sociale cohesie als de bevordering van een bepaald maatschappij-ideaal. Aanpassing met het oog op sociale participatie lijkt in de praktijk evenwel vooral aanpassing aan de dominante, dus niet-gereformeerde cultuur in te houden. Daarvan lijkt het SSC zich soms ook wel bewust. Het merkt op dat "op een aantal punten de cultuur van de allochtonen dichter bij het nationaal-gereformeerde ideaal staat dan de cultuur van de meer-derheid van de autochtone Nederlanders. Te denken is aan openbare eerbaarheid, de rol van het gezin, stemmige kleding, de positie van de man als gezinshoofd en de onderlinge sociale zorg" (p.65).

Een verschil tussen enerzijds het GPV (en de RPF) en anderzijds de SGP is dat de laatste partij in sterkere mate theocratische opvattingen voorstaat, waardoor eerder ongelijke behandeling van christelijke en niet-christelijke godsdiensten wordt verdedigd. Het verschil is terug te voeren op het al dan niet accepteren van het schrappen van 21 woorden uit artikel 36 van de Nederlandse Geloofsbelijdenis door de synode van Gereformeerde Kerken in 1905. De SGP houdt vast aan die passage, die erop neerkomt dat de overheid "afgoderij, valse godsdienst en antichrist moet bestrijden" (Haasdijk 1989: 31; zie Dubbeld e.a. 1988: 62). In tegenstelling tot de SGP aanvaarden het GPV en de RPF godsdienstvrijheid en de scheiding van kerk en staat wel als waarden op zichzelf. In de huidige Nederlandse samenleving, die ver afstaat van haar ideaal, kiest de SGP om opportunistische redenen toch voor deze principes (zie bijv. SGP 1986: 407). In de politieke praktijk is daarom vaak weinig verschil tussen de partijen. Toch werkt het onderscheid soms wel door in het voorgestelde integratiebeleid. Zo meent de SGP dat bestuurders onder haar leden

"om des gewetens wil" niet aan de oprichting van islamitische scholen kunnen meewerken (Dubbeld e.a. 1988: 73), terwijl het GPV - hoewel het dergelijke scholen onwenselijk acht - hier een niet-discriminerende, gelijke behandeling voorstaat.

De beleidsvoorstellen in de paragrafen over "minderheden" in de verkiezingsprogramma's van 1989 en 1994 van deze drie partijen passen in de lijn van de boven uiteengezette ideeën. Er wordt nu gesproken over een werkloosheid onder allochtone minderheden die "zorgwekkend" is. Met het oog daarop worden verschillende vormen van arbeidsmarkt- en scholingsbeleid voorgesteld, waaronder het (eventueel) aan werkloze allochtonen verplicht stellen van deelname aan Nederlandse taalcurricula (SGP 1989; GPV 1989; RPF 1994). Terwijl de RPF voorkeursbeleid afwijst, behalve voor Molukse jongeren (RPF 1989: 185), pleit het GPV ervoor dat "bedrijven worden gestimuleerd en zo nodig verplicht leden uit minderheidsgroepen in dienst te nemen" (GPV 1989: 17). De GPV-fractie in de Tweede Kamer stemt juli 1993 dan ook als enige van de drie orthodox-protestantse partijen voor het initiatiefvoorstel Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen. De GPV meent dat als deze wet onvoldoende blijkt te werken, een hardere aanpak van het bedrijfsleven nodig is (GPV 1994: 127; Van Haefen 1990). De SGP legt in deze tijd extra nadruk op het altijd al uitgedragen idee van plichten die samengaan met rechten, mede vanwege het groeiend "verzet tegen de aanwezigheid van zoveel vreemdelingen" in de samenleving (Van der Vlies 1993: 13; Van der Vlies 1991; SGP 1994). De heer Haasdijk, medewerker van het wetenschappelijk bureau van het GPV waarschuwt er juist voor dat de benauwdheid - die hij in zijn omgeving waarneemt - dat "onze cultuur door de komst van etnische minderheden zal worden aangetast", geen goede basis vormt voor de inzet die zowel allochtonen en autochtonen dienen te leveren wil het integratieproces slagen (Haasdijk 1992: 29).

In 1995 komt het wetenschappelijk studiecentrum van de RPF, de Marnix van St. Aldegonde Stichting met de nota *Vreemdelingen- en minderhedenbeleid*, geschreven door Kuiper, directeur van deze stichting. Tot voor kort leek de RPF nauwelijks interesse te hebben voor het onderwerp, althans in de verkiezingsprogramma's kwam het amper aan bod. De enkele opmerkingen die over dit onderwerp gemaakt werden kwamen sterk in de buurt van de visie van de twee andere reformatorische partijen (zie ook Leerling 1983). In de nota van het wetenschappelijk studiecentrum wordt evenwel een visie op de gewenste integratiestrategie gepresenteerd die in de buurt komt van het 'verzuilingsmodel' van het CDA. Ook op een ander punt wijkt deze nota af van die van de beide andere partijen, doordat remigratiebeleid niet meer zo'n prominente plaats krijgt: "veel Turken en Marokkanen - vanaf de tweede en derde generatie - zijn intussen al zozeer geïntegreerd en geaccultureerd dat terug-

keer voor hen geen reële optie is" (p.29). Dit laatste verschil van opvatting lijkt in belangrijke mate verklaard te kunnen worden vanwege de gewijzigde context; met het opgroeien van een tweede en derde generatie immigranten is remigratie over het algemeen geen issue meer, behalve bij de CD.

De definiëring van het vraagstuk van de multi-etnische samenleving gebeurt in de RPF-nota in vergelijkbare termen als in de eerder verschenen nota's van de GPV en SGP. Als de drie hoofdprobleemvelden voor het integratiebeleid worden genoemd: het "werkloosheidsprobleem", "sociaal-culturele achterstanden" en "religieuze verscheidenheid" (Kuiper 1995: 10-11). Zelfs de oorzaken voor achterstanden worden bij culturele verschillen gezocht. Achterstanden "blijven groot en dat heeft vaak specifiek cultuurgebonden achtergronden" (p.8). En de hoge schooluitval wordt onder andere verbonden met "botsende waarden en de problematiek van de 'transculturele communicatie'" (p.21).

De bekende reformatorische nadruk op het dragen van eigen verantwoordelijkheid door individuen voor verbetering van hun situatie wordt nu niet vertaald in een voorkeur voor individuele maar juist voor een meer collectieve wijze van inpassing: allochtone ingezetenen "moeten zo veel mogelijk zelfstandig verantwoordelijkheid dragen voor eigen scholen, instellingen, etc." (p.16). Het bestrijden van sociaal-economische achterstanden wordt zo primair opgevat als de taak van de betrokkenen. Zo benadrukt de nota dat het van "belang is dat leden van allochtone minderheidsgroepen via eigen onderwijs toegerust worden voor een eigen integratietraject en daarbij de samenleving als geheel niet uit het oog verliezen" (p.22). Dit laatste duidt op een model van 'open verzuiling', zoals bij het CDA ook het geval was. Kuipers aanbevelingen zijn evenwel paternalistischer dan die van het CDA. Zo is naar zijn oordeel de voorkeur die allochtonen over het algemeen uitspreken voor openbaar onderwijs niet werkelijk in hun belang, omdat deze voorkeur voorbij gaat "aan het belang van de eigen cultuur als voorwaarde voor een geslaagde maatschappelijke emancipatie" (p.22).

Hoewel Kuiper op het eerste gezicht een gescheiden ontwikkeling lijkt te propageren, stelt hij tegelijk dat gedeelde "normen en waarden" nodig zijn om allochtone en autochtone bevolkingsgroepen te "verbinden, opdat we echt een *samenleving* zijn" (p.13). De overheid heeft allereerst een "structurende taak", zoals het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs en erop toezien dat de grenzen die de rechtsorde stelt aan de pluriforme strevingen in acht wordt genomen (p.17). Maar juist "met het oog op een groeiende pluraliteit van de samenleving, waarin het gevaar van desintegratie wordt vergroot" is daarnaast een "richtinggevende en samenbindende taak" van de overheid van belang (idem). Hiervoor zijn "hogere normen en waarden" nodig, "die als leidende beginselen een integratiebevorderende rol kunnen spelen: barmhartigheid, solidariteit, rechtvaardigheid" (p.19). Dergelijke normen en waarden "moeten door de overheid nadrukkelijker tot uit-

gangspunt worden genomen" (p.30). Ook acht Kuiper het noodzakelijk dat allochtonen en autochtonen werken "aan een gemeenschappelijk publiek fundament dat ons allen aan elkaar verbindt en verdere integratie mogelijk maakt" (p.12). Zo dienen problemen tussen allochtonen en autochtonen via het gezamenlijk bespreken van "de normen en waarden" van elkaar opgelost te worden (p.19). De "multiculturele samenleving" als "nastrevenwaardige *norm*" wordt expliciet afgewezen (p.17). Het voorgestelde beleid berust blijkbaar op een pragmatische houding, uit nood geboren. De 'multiculturele samenleving' als ideaal wordt bovendien verbonden met relativisme, wat in strijd is met de reformatorische visie op het christendom als het ware geloof. Uit de nota komt aan de andere kant naar voren dat een consensus over een minimale publieke moraal een onvoldoende basis wordt bevonden voor samenhang in een feitelijk multiculturele samenleving. Wellicht bedoelt Kuiper eenvoudigweg dat de christelijk-gereformeerde idealen door de overheid als leidraad dienen te worden genomen. Het ideaal van een christelijk-gereformeerde samenleving als onderdeel van een "reformatorische staatsvisie" was immers kort daarvoor door hetzelfde wetenschappelijk studiecentrum nog uitgebreid verdedigd (zie Rouvoet 1991).

In tegenstelling tot de twee andere nota's van de reformatorische partijen wordt hier dus geen assimilationistische visie uiteengezet, maar een verzuilingsmodel.²⁰ Wel komen de drie nota's overeen in hun opvattingen over grote, haast onoverbrugbare cultuurverschillen en hun verklaring van achterstanden in culturele termen. Allochtonen worden zo in beide gevallen als 'anders' en 'afwijkend' voorgesteld. Daarnaast gaan de nota's alle drie uit van de noodzaak van een overheid die - in termen van de RPF-nota - haar beleid baseert op richtinggevende en samenbindende idealen en waarden, en niet slechts op structurende, minimale normen. Wel verschilt de visie uit het rapport van wetenschappelijk studiecentrum van de RPF duidelijk van die van de twee andere nota's, doordat minder angstig en benauwd wordt gerea-geerd op de ontplooiing van niet-christelijke religies in de Nederlandse samenleving. Toch is een dergelijke vrees voor de invloed van niet-christelijke religies op de

²⁰ Het is waarschijnlijk dat de ommezwaai in de visie van de RPF op het integratiebeleid samenhangt met een wijziging in de algemene opvattingen en de presentatie van deze partij. Sinds 1994 heeft Leen van Dijke het fractievoorzitterschap overgenomen van de "meer op getuigenis gerichte Meindert Leerling" (Bukman 1996: 38). Van Dijke en zijn fractiegenoten houden er een "zakelijker" visie op na en de christelijke politiek die ze voorstaan willen ze "eigentijds" presenteren (Brader 1996; Bukman 1996). Het accent is verschoven naar het 'sociale' aspect. Rouvoet, lid van de RPF-fractie, ziet de RPF als een "christelijk-sociale partij", die programmatisch het dichtst bij de PvdA staat (Brader 1996: 28). Van Dijke zegt deelname aan "een CDA/PvdA-kabinet" na te streven (Bukman 1996: 39). De koerswijziging inzake integratiebeleid kan verbonden worden met het feit dat de RPF in het algemeen op zoek is naar "eigentijdse" interpretaties en toepassingen van haar principes, zonder dat hiermee de gevonden inhoudelijke wijziging in de visie op het integratiebeleid wordt verklaard.

Nederlandse samenleving wel degelijk aanwezig. Zo stelt Kuiper dat de "houding tegenover godsdienstige pluraliteit" van "belijdende christenen" onvermijdelijk een spanning inhoudt "tussen de 'theocratische gezindheid' van de christen en het gebod om barmhartig te zijn en gerechtigheid na te jagen" (p.15). "Aan de ene kant aanvaarden we buitenlanders in onze Nederlandse samenleving ten volle, aan de andere kant voelen we de geestelijke strijd wanneer het gaat om belijders van vreemde en valse goden" (p.15). Dit is inderdaad de belangrijkste spanning in de nota's van de drie partijen. Hoe deze spanning moet worden opgelost blijft in de nota van Kuiper onduidelijk, al kunnen veel conflicten natuurlijk worden voorkomen door het opsluiten van levensbeschouwelijke groepen in aparte zuilen. De oplossing die in de eerste twee behandelde rapporten gekozen werd voor de zojuist genoemde spanning, lijkt beter te passen bij een cultureel-homogeen maatschappij-ideaal: het bevorderen van assimilatie en eventueel remigratie. Maar zolang niet-christelijke ingezetenen zich niet massaal bekeren tot het christendom, blijft die spanning bestaan. Overigens wordt de evangelisatie onder niet-christelijke ingezetenen een enkele keer in de nota's van de RPF en SGP genoemd.

De opvattingen over integratie uit het rapport van de RPF komen dicht bij die van het CDA. In tegenstelling tot het CDA staat de RPF evenwel geen neutrale overheid voor, maar een overheid die als "dienares van God" bij conflicten tussen christelijke en niet-christelijke levensovertuigingen onverkort de eerste zal beschermen. Dit is een kenmerk van elke religie en van elke partij die zich uitdrukkelijk op een bepaalde religie baseert: hun normen zijn exclusief en sluiten andersdenkenden uit. De politieke waarden die het CDA voorstaat zijn daarentegen ruimere en algemenere waarden dan de particularistische politieke waarden die van kleine christelijke partijen (zie Voerman & Lucardie 1992). Hierdoor kunnen ook niet-christenen zich erin vinden en mogen zij lid worden van het CDA. Een dergelijke situatie is uitgesloten voor de kleine christelijke partijen.

3.9 CP en CD

De geschiedenis van de Centrumpartij (CP) en de Centrumdemocraten (CD) gaat terug tot de Nederlandse Volksunie (NVU). De NVU werd in 1971 door Joop Glimmerveen opgericht en in 1978 op grond van haar racisme tot verboden vereniging verklaard. In december 1979 richtten een aantal oud-NVU-leden de Nationale Centrumpartij (NCP) op. Deze partij kwam in maart 1980 in opspraak, nadat aanhangers van deze partij actievoerende illegale buitenlandse werknemers in de Mozes- en Aäronkerk te lijf waren gegaan. Een van de oprichters, Brookman, ontbond daarop de NCP en richtte de volgende dag de Centrumpartij op. In 1982

slaagde de partij erin een zetel te verwerven in de Tweede Kamer ten behoeve van haar lijsttrekker Hans Janmaat. Naar aanleiding van meningsverschillen binnen de partij werd Janmaat in oktober 1984 geroyeerd. Hij richtte een maand later een nieuwe partij op, de Centrumdemocraten, goeddeels bevolkt door oud-leden van de CP en met deels dezelfde doelstellingen. De oude CP en de CD wonnen bij de verkiezingen van 1986 beide geen zetel in het parlement. De oude CP werd in 1986 failliet verklaard, waarna de partij als Centrumpartij '86 (CP'86) werd 'heropgericht'. In 1989 slaagde Janmaat er weer in een plaats in de Tweede Kamer te veroveren, en bij de verkiezingen van 1994 verwierf de CD drie Kamerzetels. De CP'86 won geen zetels, radicaliseerde, en leden van het dagelijks bestuur van de partij werden schuldig bevonden aan het aanzetten tot rassenhaat. De partij werd tot een "criminele organisatie" verklaard en in 1996 implodeerde de partij, waarna de meeste leden zich aansloten bij de CD.²¹ In deze studie zullen alleen de ideeën behandeld worden van de CP tot 1984 en die van de CD.

De CP en CD kunnen aangemerkt worden als duidelijke anti-establishment partijen, in de zin dat zij de gevestigde politiek en de gevestigde politieke partijen bekritisseren omdat deze de belangen van de burgers onvoldoende zouden vertegenwoordigen (Elbers & Fennema 1993: 163). In het verkiezingsprogramma van 1981 (en 1982) stelt de CP zichzelf voor als "een doorbraakpartij voor politieke vernieuwing" en als "uniek" omdat zij als enige partij "eerlijk [zou] opkomen voor de belangen van *alle* Nederlanders" (CP 1982a: 2). De andere partijen zouden alleen deelbelangen van zichzelf, van hun achterban en van de allochtonen verdedigen, waardoor "ons land nu flink onleefbaar aan het worden" is (idem).

Het thema "buitenlanders" wordt welhaast met elk onderwerp verbonden dat de CP centraal stelt, zoals problemen van werkloosheid, woningnood en te hoge collectieve lasten (zie ook Halbertsma-Wiardi Beckman 1993). De regering zou de autochtone bevolking "achterstellen bij minderheidsgroepen door de minderheden voorrang te verlenen bij huisvesting, scholing en tewerkstelling" (CP 1982c). Allochtonen zouden "een reële economische en politieke macht kunnen gaan vormen" en dus "een vreemde en destabiliserende faktor in onze samenleving" (CP 1982c).²² Het sociale-zekerheidsstelsel zou door hen onbetaalbaar worden en zou alleen "gehandhaafd" kunnen blijven als het beperkt wordt tot "de eigen bevolking" (CP 1982b: 2). De praktijk van het "ritueel slachten" die bij moslims gangbaar is, dient net als andere "wreedheden" tegen dieren verboden te worden. En de "overbe-

²¹ Deze schets van de geschiedenis van de partijen is mede gebaseerd op: Van Donselaar 1991 en Elbers & Fennema 1993.

²² Sommige teksten van de CP/CD, zoals het info-pakket van 1982, bevatten geen paginanummers.

volking" die mede het gevolg is van immigratie zou het milieu ernstig schaden (CP 1982c). De voorgestelde oplossing is veelal even simpel als de diagnose: "immigratiestop" en "bevordering van remigratie" (zie CP 1982c). In deze zin is de CP (en ook de CD) aan te merken als een *single-issue* partij (Elbers & Fennema 1993: 17). In de verkiezingsprogramma's komen ook andere onderwerpen aan bod, maar het "vreemdelingenvraagstuk" overheerst. De term 'anti-immigrantenpartij' is dus geheel van toepassing op de CP.

De ideologie van de CP, evenals van de latere CD, bevat nauwelijks een uitgewerkte, consistente visie op de gewenste inrichting van de samenleving (vgl. De Witte & Scheepers 1996: 648). Het discours van de CP (en de CD) bestaat vooral uit kritiek op het gevoerde beleid. Welke principes en doelstellingen dan wel centraal moeten worden gesteld, wordt alleen in vage termen of kreten aangeduid. Het gaat daarbij vooral om: "het behouden en dynamisch uitbouwen van de Nederlandse cultuur, zoals die zich in de loop van de Europese geschiedenis volgens christelijke en humanistische normen en waarden heeft ontwikkeld" (CP 1982a: 4). Dit wordt "de voornaamste bestaansreden" van de Nederlandse staat genoemd. Deze nationale cultuur zou "medebepalend zijn voor de identiteit van de leden van de Nederlandse samenleving" (CP 1982a: 25) en zou daarmee een belangrijke basis vormen voor de "saamhorigheid" van de bevolking. Het bevorderen van deze nationale saamhorigheid vormt een tweede belangrijke taak van de overheid. Het betreft dus een ideaal van een natie-staat met een homogene nationale cultuur als basis voor eenheid en solidariteit.

Het gedachtegoed van de CP (en de CD) is zeker als nationalistisch aan te duiden. In hoofdstuk 2 hebben we twee vormen van nationalisme onderscheiden, namelijk republikeins en etnisch- of volksnationalisme. Het nationalisme van de CP is niet als republikeins aan te duiden; het komt eerder in de buurt van het etnisch-nationalisme. Van Holsteyn en Mudde (1992) onderscheiden twee uitwerkingen aan nationalisme, die vooral betrekking hebben op het etnisch-nationalisme: het streven naar interne homogeniteit en het streven naar externe exclusiviteit, dat wil zeggen, dat iedereen die tot de culturele natie wordt gerekend ook binnen de grenzen van de betreffende staat leven (idem: p.20; zie Koch 1991). Dit laatste zou in het geval van Nederland inhouden dat gestreefd wordt naar een staat die ook Vlaanderen omvat. Dit is een gedachte die wel door de CP'86 wordt verwoord, maar niet door de CP of, later, de CD (zie Holsteyn & Mudde 1992: 20-21). De CP (en de CD) streeft wel naar interne homogeniteit, in de zin dat volgens deze partij Nederland voor de Nederlanders is, remigratie bevorderd dient te worden en allochtonen die hier blijven zich moeten aanpassen.

In een dergelijke nationalistische visie staat etnisch-culturele diversiteit gelijk aan problemen. In deze zin zijn er zeker overeenkomsten met de opvattingen van de

kleine christelijke partijen. In tegenstelling tot deze partijen weigert de CP (en later de CD) de blijvende aanwezigheid van allochtonen als een gegeven te accepteren en staat zij geen beleid voor om gunstige voorwaarden te scheppen voor de aanpassing en integratie van allochtonen. Het assimilatiebeleid voor allochtonen dat de CP voorstaat lijkt niet meer in te houden dan het afschaffen van het minderhedenbeleid. Ook lijkt het erop dat de CP hen liever geen Nederlander ziet worden. Zo bleek Janmaat volgens Kniesmeijer (1982: 25) in de Tweede Kamer tegen *alle* naturalisatie-verzoeken te hebben gestemd. Remigratie lijkt de voorkeur te hebben en zou in ieders belang zijn (CP 1982a: 22). De CP zegt een remigratiebeleid op vrijwillige basis voor te staan, maar tegelijk dient de overheid remigratie sterk te bevorderen en moet ze landen van herkomst met ontwikkelingsgelden en handelspreferenties bewegen immigranten terug te nemen (CP 1982a: 21; Vierling 1985: 29).

In 1985 verscheen een nota van de Stichting Wetenschappelijke Onderbouwing Centrumdemocratische Ideologie (SWOCI), geschreven door Alfred Vierling, getiteld *Centrumdemocratisch beleid ter bescherming van het Nederlands staatsburgerschap*. Zoals te verwachten, is de nota vooral een tirade tegen het gevoerde minderhedenbeleid. Dit beleid wordt gekarakteriseerd als een "toedelingsbeleid naar evenredigheid" op basis van etnische kenmerken en als een "emancipatiebeleid op grond van ethnische verzuiling" (Vierling 1985: 36). Het betreft een voorkeurbeleid dat volgens de auteur berust op racistische veronderstellingen. Zo stelt hij dat de "miljoenenindustrie van het 'minderhedenbeleid' maatregelen voorstaat die uitsluitend genomen worden ter "bevordering van de ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, ethnische groepen" (p.11). Op deze wijze wordt als het ware de gangbare kritiek op de CP, dat zij racistisch is, omgekeerd: niet zij maar de overheid en de andere politieke partijen zouden racistisch zijn (zie ook CP 1982c). Volgens de CP zouden allochtonen niet alleen in beleid en wetgeving, maar ook bij de uitvoering ervan worden bevoordeeld. Allerlei controlerende en toezichhoudende instanties durven "door het 'discriminatiespook' en de druk zowel vanuit Den Haag als vanuit de minderhedenlobbies (...) geen lid van een ethnische minderheid meer straf aan de regels te houden" (Vierling 1985: 18). De verklaring voor dit alles wordt gezocht bij een soort samenzwering van de gevestigde politieke partijen en de belangenorganisaties van minderheden, waarvan de autochtone bevolking de dupe is.

Dit beleid zou niet alleen onrechtvaardig zijn en op vermeende racistische uitgangspunten berusten, maar ook - doelbewust - uitgaan van onjuiste gegevens. De auteur schetst een situatie die precies het tegendeel is van zoals die gewoonlijk wordt aangeduid. Zo stelt hij: "bij Turken en Marokkanen is het gemiddeld inkomen in vergelijking met dat van de autochtone bevolking HOGER (kinderbijslag!)" en "Surinamers en Antillianen genieten meer dan autochtone Nederlanders individuele

huursubsidie" (p.13). Op grond van dergelijke suggestieve of ronduit onjuiste uitspraken komt hij tot de conclusie dat allochtonen er in sociaal-economisch opzicht helemaal niet slechter, maar juist beter voor staan dan vele autochtonen. Nu zou het realiteit zijn dat, "terwijl oorspronkelijke Nederlanders nog in krotten wonen, doordat (sic) soms bepaalde categorieën buitenlanders eerder worden geholpen" (p.26).

Door het gevoerde beleid zouden tevens de samenhang van de samenleving en de stabiliteit van de staat bedreigd worden. Door het "emancipatiebeleid op grond van ethnische verzuiling" wordt "de cohesie in de samenleving zwakker, en neemt de bestuurbaarheid van de samenleving evenredig af" (p.35). Het minderhedenbeleid dreigt te verworden tot een "apartheidsbeleid" en "legt de kiem voor 'rassen'rellen" (p.35). Spanningen ontstaan door de concurrentie om schaarse sociaal-economische goederen: deze spanningen worden "verdiept door de cultuurschok" waarmee autochtone bewoners van achterstandswijken te maken krijgen vanwege "een alloculturele annexatie" van buurten door allochtonen "met behulp van lokale overheden" (p.16). Autochtone kansarmen zijn het die "door de massale alloculturele immigratie in eigen land worden blootgesteld aan culturele identiteitsproblemen" (p.28). Door het "gedwongen" leven in een multiculturele samenleving worden vele allochtone en autochtone jongeren "door een culturele identiteitscrisis uit het lood geslagen", waardoor ze een "willig slachtoffer" zijn van verslaving aan drugs (p.23). Ook zouden de toename van criminaliteit onder allochtone jongeren en de "enorme explosieve groei van het aantal immigrantenkinderen in de kinderscherming" duiden "op de oeverloze weg die is ingeslagen" (p.25). Met andere woorden, de auteur meent dat niet de allochtone maar de autochtone cultuur en identiteit worden bedreigd en bescherming verdienen.

Hoe moet het dan wel volgens de Centrumdemocraten? Hier komen weer de bekende uitgangspunten terug dat Nederland "vol" is, dat de grenzen dicht moeten en een "terugkeerbeleid" beleid vereist is (Vierling 1985: 21, 29). Een ander uitgangspunt is het opheffen van ongelijke behandeling op basis van ethnische herkomst. Daarmee worden alleen maatregelen in het kader van het minderhedenbeleid bedoeld; discriminatie van allochtonen komt nooit ter sprake. De auteur stelt dat ongelijke behandeling alleen gelegitimeerd is op basis van sociaal-economische achterstand en staatsburgerschap. Voorstellen voor algemeen achterstandsbeleid worden evenwel niet gedaan, zoals eigenlijk in geen enkele tekst van de CP en CD. Deze partijen doen het voorkomen dat zij het beste voorhebben met de autochtone achterstandsgroepen, maar bij stemmingen in de Tweede Kamer blijkt Janmaat "keer op keer te stemmen voor verdere afbraak van sociale voorzieningen en tegen maatregelen die gericht zijn op lastenverlichting voor de minima" (GroenLinks 1993: 18; zie Boogaard e.a. 1993; Van Hooft 1993). Voorkeursbehandeling van

Nederlandse staatsburgers wordt in ruime mate bepleit en dat is ook redelijk veilig omdat, zoals de auteur zelf stelt, onderscheid naar nationaliteit volgens de Hoge Raad niet onder racisme zou vallen (p.8). Het nationalistische uitgangspunt daarbij is: "De Staat is er slechts voor één soort staatsburger: de Nederlandse staatsburger" (p. 25). Toch wordt het onderscheid tussen Nederlandse en niet-Nederlandse staatsburgers op een nogal dubbelzinnige wijze gehanteerd. Zo wordt gesproken over voorkeursbehandeling van "Nederlandse jongeren" (p.24), wordt gesteld dat de "kinderbescherming" alleen "open [dient] te staan voor Nederlandse staatsburgers die gericht zijn op de Nederlands samenleving" (p.25) en: "slecht gehuisveste oorspronkelijke Nederlandse bewoners moeten bij voorrang woningen worden toegewezen" (p.26). Voorkeursbehandeling van autochtonen op grond van etnische herkomst wordt dus wel voorgesteld of op z'n minst gesuggereerd.

Tevens dient de staat de toegang tot het Nederlands staatsburgerschap te beschermen, zoals de titel van de nota ook aangeeft. Dit houdt onder andere in dat er een "staatsexamen Nederlanderschap" dient te worden ingesteld, dat onder andere dient te behelzen: "bekendheid met de Nederlandse gewoonten en het zich - ten minste in het openbaar - alreeds daarnaar gedragen" (p.23). Wat precies die Nederlandse gewoonten zouden zijn, wordt niet duidelijk gemaakt en evenmin hoe gecontroleerd zou kunnen worden dat mensen zich ernaar gedragen. Het beleid van bescherming van het Nederlands staatsburgerschap maakt deel uit van "een politiek van 'nation building'". De auteur meent dat de eigenlijke "bestaansreden van het staatsgezag" gelegen zou zijn in de bescherming "van de Nederlandse samenleving tegen alloculturele overwoekering" (p.9,18). De overheid dient een "unicultureel beleid" (p.22) te voeren, gericht op "monistische assimilatie" van allochtonen, wat neerkomt op "volledige aanpassing aan en inschikking in de alsdan vigerende normen en waarden van de Nederlandse samenleving" (p.7). Het moet een beleid zijn dat de "oorspronkelijke Nederlanders" doet "hervinden in hun eigen nationale identiteit" en waarbij "de ethniciteit van de meerderheid van de Nederlandse bevolking als uitgangspunt van het beleid" dient te worden genomen (p.14). Het bevorderen van saamhorigheid door een gedeelde nationale identiteit is het beleidsdoel. Immers, "een democratie functioneert bij de gratie van een door de leden van de samenleving gedeeld "wij-gevoel" (p.35).

Is dit gedachtegoed als racistisch aan te merken? In de partij-ideologie zijn niet of nauwelijks uitspraken te vinden die passen binnen de klassieke vorm van het biologisch racisme. Het is sinds Barker (1981) gebruikelijk om naast dit 'oude', klassieke racisme een vorm van "nieuwe racisme" te onderscheiden, ook wel aangeduid als cultureel racisme of culturalisme. Dit is een ideologie die het anderszijn van buitenlanders benadrukt in het kader van een racistisch programma: "zwarten, islamieten en andere vreemdelingen zijn niet minderwaardig, maar anders" (Hak

1985: 31). Thema's als die van 'cultuurverschil' en 'culturele identiteit', die door het progressieve kamp werden uitgedragen in met name de jaren zeventig en tachtig, worden door de anti-immigrantenpartijen overgenomen, maar vervolgens in een geheel andere context geplaatst. Het verschil tussen de allochtonen en autochtonen wordt als uitgangspunt gehanteerd voor de stelling "dat de verschillende culturen gescheiden dienen te blijven" (idem).²³ Verschillende culturen zouden onverenigbaar zijn. Cultureel racisme voert culturele verschillen op als "quasi-biologische", als aangeboren, en als haast "onveranderbare grootheden" (Elbers & Fennema 1993: 15).²⁴ Cultureel-racistische denkbeelden zijn zeker aanwezig in de teksten van de CP en CD (zie ook Hak 1985; Van Holsteyn en Mudde 1992; Halbertsma-Wiardi Beckman 1993).

Het "nieuw racisme" zou zich onthouden van oordelen over de superioriteit van de "eigen" cultuur (zie bijv. Hak 1985). De CP en CD proberen zulke oordelen inderdaad te vermijden en spreken dergelijke beschuldigingen tegen hen expliciet tegen (zie CP 1982c). Toch wordt op sommige plaatsen wel degelijk een oordeel over de superioriteit van de Nederlandse cultuur gegeven. De minderheidsculturen - en vooral die van moslims - leggen het vooral af op twee criteria, waarop de Nederlandse cultuur superieur zou zijn: de waarden van individuele ontplooiing en diervriendelijkheid. De "houding van mens tot dier is een transculturele maatstaf van beschaving" (Vierling 1985: 17; zie ook CD 1994: 431). Gemeten aan deze "maatstaf" zouden de moslims volgens de CP/CD niet hoog scoren: vanwege hun praktijk van ritueel slachten en omdat de islamitische cultuur een lage waarde zou toekennen aan individuele ontplooiing (Vierling 1982c).

Elbers en Fennema (1993) wijzen erop dat in het discours van de CP en CD, of in ieder geval dat van Janmaat, relatief weinig nadruk wordt gelegd op culturele kwesties. Het "economisch argument" zou overheersen. Dit argument neemt zonder meer een belangrijke plaats in binnen het discours. Janmaat "speelt op het eigenbelang van Nederland en de Nederlanders", zoals Halbertsma-Wiardi Beckman (1993: 523) het uitdrukt. Zo wordt er gesproken over de "miljoenenindustrie" van het minderhedenbeleid, de onbetaalbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid door

²³ Hak (1985) wijst er in het algemeen op dat de toenmalige CP in haar propaganda "kennis" gebruikt die vaak reeds bij de lezer aanwezig zou zijn als product van een jarenlange "agitatie" door andere - vooral linkse - partijen, zoals kritiek op de bureaucratie en op de vernietiging van het milieu. Deze bij de bevolking al aanwezige "kennis" zou de CP vervolgens op een geheel andere wijze ideologisch ordenen, in een heel ander verband plaatsen, om er vervolgens tegenovergestelde conclusies uit te trekken als die welke gebruikelijk zijn. Deze "omkeer-strategie" wordt ook gehanteerd met het begrip "culturele identiteit".

²⁴ Aan de andere kant wordt onaangepast gedrag van allochtonen geregeld ook in termen van individuele (of collectieve) onwil aangeduid: ze *willen* zich niet aanpassen. Het is maar welk argument het meest van pas komt.

het beroep dat allochtonen hierop zouden doen, en de voorkeursbehandeling van allochtonen op de arbeidsmarkt en bij de toewijzing van woningen. Toch gaat daarnaast ook veel aandacht uit naar sociaal-culturele kwesties van cultuurconflicten en de bescherming van de "eigen" Nederlandse cultuur. Wellicht moet de uitspraak van Elbers en Fennema gezien worden in de context van hun boek: een vergelijking met andere anti-immigrantenpartijen binnen en buiten Nederland.

De ideologie van de CP/CD worden in het dagelijks spraakgebruik, behalve als racistisch, vaak ook aangeduid als 'extreem-rechts'. Elbers en Fennema (1993) en Holsteyn en Mudde (1992) wijzen erop dat er veel haken en ogen zitten aan het hanteren van deze term. Zoals Elbers en Fennema opmerken, komt uit de namen van de partijen al naar voren dat het partijkader zichzelf niet als (extreem-)rechts ziet. Uit NIPO-enquêtes uit 1992 blijkt dat ook maar weinig kiezers van de CD zich uiterst rechts noemen, terwijl ook kiezers die zichzelf als uiterst links typeren op deze partij stemmen (Elbers & Fennema 1993: 12-13). Daarbij komt dat standpunten van deze partijen inzake andere onderwerpen dan die van 'buitenlanders' eerder als gematigd-conservatief en neoliberal dan als uiterst-rechts kunnen worden aangeduid (Lucardie & Voerman 1990; Elbers & Fennema 1993). Over de nadere invulling van de term 'extreem-rechts' bestaat bovendien weinig overeenstemming. Van Holsteyn en Mudde (1992: 19) noemen enkele onderdelen die in de wetenschappelijke literatuur het meest genoemd worden in verband met het uiterst-rechtse gedachtegoed: nationalisme, racisme, ethnocentrisme, anti-democratie en het streven naar een sterke staat (zie ook De Witte en Scheepers 1996: 637). De ideologie van de CP en CD, in zoverre die in hun programma's naar voren komt, voldoet maar in beperkt mate aan deze - op zichzelf weer multi-interpretabele - criteria.²⁵

Wat is dan een geschikte aanduiding van de ideologie van deze partijen? De term 'nationalistisch' is het best van toepassing, maar er zijn haast geen politieke partijen die niet nationalistisch zijn, in de brede zin van het woord (Elbers & Fennema 1993: 14). Elbers en Fennema (1993) kiezen voor de term "racistische partijen", maar de criteria die ze voor deze term hanteren zijn niet alleen aan de hand van partijprogramma's vast te stellen. Op basis van analyse van partijstukken van de CP en CD kan wel worden vastgesteld dat ze aan een van de criteria van Elbers en Fennema voldoen, namelijk dat het 'buitenlanderprobleem' een centrale plaats inneemt in de propaganda van deze partijen. De algemene term "anti-immigrantenpartijen" is in ieder geval van toepassing en zal in het vervolg gehanteerd worden ter aanduiding van de CP en CD.

²⁵ Tegen deze conclusie brengen Buijs en Van Donselaar (1994: 3) onder andere in dat de beoordeling van een partij alleen op basis van de partij-ideologie zeker voor partijen die gewoonlijk als extreem-rechts worden aangeduid niet de geschikte aanpak is: juist bij deze partijen zijn de officiële partijstukken "witgewassen en gladgestreken".

De verkiezingsprogramma's van 1989 en 1994 verschillen niet wezenlijk van de eerdere programma's wat betreft de visie op de multi-etnische samenleving. Centraal staat weer "dat niet-Nederlandse invloeden worden terug gedrongen" en dat het "Anti-Nederlander Beleid" gestopt dient te worden (1989: 11; 1994: 424). De beleidslijn is: "vreemdelingen en minderheden passen zich aan de Nederlandse gewoonten en gebruiken aan of verdwijnen over de landsgrenzen" (CD 1989: 12; 1994: 426-427). De programma's van 1989 en 1994 zijn overigens op de meeste punten identiek. Het enige opvallende nieuwe element in het verkiezingsprogramma van 1994 is het ongemotiveerde voorstel dat "Artikel 1 van de grondwet komt te vervallen" (CD 1994: 425), het non-discriminatiebeginsel dus.

Op enkele punten worden in de programma's van 1989 en 1994 verdergaande maatregelen voorgestaan dan voorheen. De CD heeft nu minder moeite met het openlijk bepleiten van voorkeursbehandeling van "Nederlanders" op allerlei terreinen, waarbij met "Nederlanders" vaak een beperktere categorie wordt gesuggered dan die van Nederlandse staatsburgers. De rechtvaardiging hiervoor zou zijn dat "vanuit het historisch perspectief wij Nederlanders de oudste rechten" hebben (CD 1994). Zo mogen "mensen van de minderheden" alleen in aanmerking komen voor werk, "als er geen Nederlandse sollicitanten zijn" (CD 1989: 15), al is in deze zinsnede in het programma van 1994 "minderheden" vervangen door "vreemdelingen" (CD 1994: 430). En overheidsbetrekkingen mogen slechts open staan voor mensen "die het Nederlanderschap in de derde generatie bezitten" (CD 1989: 12; CD 1994: 425). Er is in de verkiezingsprogramma's van 1989 en 1994 ook sprake van een 'verharding' van de standpunten aangaande het remigratiebeleid. Zo wordt een meer verplichtend remigratiebeleid voorgesteld dan voorheen. Werkloze allochtonen dienen als ze zes maanden werkloos zijn verplicht te remigreren (CD 1989: 20; CD 1994: 432).

Hoewel geëist wordt dat allochtonen zich op alle fronten moeten aanpassen aan de autochtonen, wordt geen overheidsbeleid op dit punt voorgesteld.²⁶ Al te intieme interetnische relaties worden onwenselijk geacht. Zo wordt tegen "multiculturele huwelijken" geageerd. Het zou hier gaan om "onverantwoorde keuzes" van de jeugd die in de hand zijn gewerkt door "onoverwogen beleid" van de regering (CD 1989: 12-13; CD 1994), die een multicultureel beleid voert. Hier komt duidelijk een etnisch-nationalistisch denken naar voren, waarbij de Nederlandse natie in termen van etnische afstamming wordt gedefinieerd. Dergelijke voorstellen gaan in de richting van meer extreme volksnationalistische ideeën zoals die volgens

²⁶ In een toespraak tijdens een demonstratie in 1996 hekelde Janmaat, volgens een nieuwsbericht in *NRC Handelsblad* (van 1-4-1996), de achteruitgang van het onderwijs in Nederland, om vervolgens te stellen: "Dat komt omdat al het geld naar het onderwijs voor nieuwkomers gaat". Overheidsuitgaven voor minderheden lijken altijd op kritiek van hem te kunnen rekenen, behalve als het geld besteed wordt aan remigratiebeleid.

De Witte en Scheepers (1996: 649) in teksten van CP'86 zouden voorkomen: de verwerping van "rassenintegratie" omdat dit zou leiden "tot een degeneratie van het eigen ras". Ook het zojuist genoemde programmapunt gericht op het uitsluiten van genaturaliseerde allochtonen tot de derde generatie van het vervullen van overheidsfuncties, wijst deze kant op. In een interview in Elsevier geeft Janmaat als "uitleg" voor dit programmapunt: "Neem nu het PvdA-kamerlid Apostolou. Die zit nog steeds half met zijn gedachten in Griekenland" (Hoedeman & Joustra 1994: 15). Ook de toenmalige minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Gabor dienen volgens hem af te treden. Hieruit blijkt dat de - vaak bij andere anti-immigrantenpartijen aangetroffen - gedachte van een Europese cultuur voor Janmaat geen bijzondere betekenis heeft (zie Elbers & Fennema 1993: 152). In datzelfde interview merkt hij op: "Het is voor ons [de CD] een politieke sport de standpunten van de CD zo te brengen dat niemand met het Wetboek van Strafrecht in de hand er aanstoot aan kan nemen.(...) Ik speel het spelletje van de wolf in schaapskleren" (p.13). Kortom, de wensen van de CD en Janmaat zijn extremer dan wat in de programma's staat (zie ook Van Donselaar 1991).

De ideologie van de CP en CD kan simpel samengevat worden in de bekende nationalistische leuze 'eigen volk eerst', waarbij het eigen volk in etnisch-culturele termen wordt opgevat. Het is een ideologie met duidelijke nationalistische en cultureel-racistische elementen. Gedurende de onderzochte periode zijn de standpunten niet veel veranderd, maar wel in zekere mate verhard. Dat zou verklaard kunnen worden uit het *salonfähiger* worden van hun ideeën (GroenLinks 1993: 19), waardoor deze partijen hun racistische opvattingen openlijker kunnen uiten. Toch zijn de programma's van 1989 en 1994 haast identiek, zodat de publieke discussies over de multi-etnische samenleving van begin jaren negentig hier geen zichtbare sporen hebben nagelaten.

Het standpunt van de CP en CD verschilt fundamenteel van dat van de andere partijen in zoverre zij de blijvende aanwezigheid van allochtonen in Nederland niet als beleidsuitgangspunt willen accepteren. Dit geldt in ieder geval voor niet-genaturaliseerden, maar de opmerkingen over verplichte remigratie in de programma's van 1989 en 1994 zijn gericht op "werkloze buitenlanders" in het algemeen. Ook verschillen deze partijen van de overige partijen in hun ontkenning van sociaal-economische achterstanden bij allochtonen. Alle overige partijen hebben in feite als uitgangspunt dat de overheid in principe Nederlandse en niet-Nederlandse ingezetenen gelijk dient te behandelen, behalve als zwaarwegende nationale belangen in het spel zijn, al wordt dit uitgangspunt zeer verschillend geïnterpreteerd. De CP en CD lijken dit principe niet te onderschrijven, gezien hun vergaande en ongemotiveerde

voorstellen voor ongelijke behandeling van Nederlandse en niet-Nederlandse staatsburgers en soms ook van autochtonen en allochtonen.

Er zijn evenwel ook overeenkomsten met opvattingen van de andere partijen. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde opvattingen van de VVD in de jaren negentig, bijvoorbeeld over de bedreiging van fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving door allochtonen, en met name moslims. Met de kleine christelijke partijen deelt de CP en CD een nationalistische visie waarin behoud of bevordering van een homogene, in tradities gewortelde cultuur essentieel wordt geacht voor de sociale cohesie en de politieke stabiliteit. Zoals in de paragraaf over de kleine christelijke partijen al is betoogd, is de term etnisch-nationalisme minder gepast voor de nationaal-gereformeerde opvattingen van de kleine christelijke partijen. De opvattingen van de CP en CD zijn eerder als etnisch-nationalistisch aan te merken, zeker die van de jaren negentig. Net als de kleine christelijke partijen, en vooral de SGP, staan de CP en CD geen neutrale overheid voor. Daarbij menen de CP en CD dat de overheid niet zozeer de "juiste religie" dan wel de "juiste cultuur" dient te bevorderen.

3.10 Conclusie

Na de veelheid aan standpunten en verschuivingen hierin die in dit hoofdstuk de revue zijn gepasseerd, kan niet langer beweerd worden dat alle politieke partijen in de jaren tachtig ongeveer hetzelfde dachten over het te voeren integratiebeleid voor allochtone minderheden. Maar wat zijn nu de belangrijkste verschillen tussen de partijen, wat betreft de sociaal-economische, sociaal-culturele en politiek-juridische dimensies van integratie? En welke verschuivingen hebben zich hierin voorgedaan tussen 1977 en 1995? In deze concluderende paragraaf zullen deze vragen op een systematische wijze worden beantwoord aan de hand van de drie dimensies van integratie en de schema's die aan het eind van hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd.

Sociaal-economische integratie

De maatschappij-idealen en lange-termijndoelstellingen van de partijen zijn, wat betreft het sociaal-economische element, over het algemeen niet veel veranderd. Aan de ene kant staan klein-links en PvdA, die menen dat een rechtvaardige samenleving een vrij egalitaire herverdeling van sociale goederen vereist. Aan de andere kant staat de VVD, maar ook partijen zoals de SGP en het CDA, die minder overheidsinterventie op het sociaal-economisch terrein wenselijk achten, en daardoor meer ongelijkheid in de verdeling van sociale goederen accepteren. Over het algemeen verschuiven de partijen in de jaren negentig in een neoliberale richting op. Thema's als deregulering, afslanking van de overheid en herstel van de eigen

verantwoordelijkheid van de burgers komen dan bij alle partijen naar voren, maar in de meest duidelijke vorm bij de VVD, D66 en het CDA. Het betreft evenwel geen radicale verschuiving. Alleen klein-links heeft zijn ideeën op het sociaal-economische vlak vrij drastisch gewijzigd, van het ideaal van een klassenloze, socialistische maatschappij, naar een voorkeur voor een fundamentele hervorming van de huidige democratische marktsamenleving, met behoud van het marktmechanisme.

In de definiëring van de problematiek van de multi-etnische samenleving is gedurende de bestudeerde periode een verschuiving opgetreden naar groeiende aandacht voor sociaal-economische achterstanden. Nu is er vooral bezorgdheid over de hoge werkloosheid onder allochtonen en het hoge schooluitval onder allochtone jongeren; deze tendensen worden opgevat als tekenen van een dreigend marginaliseringsproces. Ook de aanduiding van de oorzaken van sociaal-economische achterstanden is gewijzigd. Begin jaren tachtig lag het accent op de ontoegankelijkheid van overheidsvoorzieningen, onder meer omdat deze (nog) niet aangepast zouden zijn aan de specifieke wensen en behoeften van de nieuwe bevolkingsgroepen. In de jaren negentig wordt meer de nadruk gelegd op tekorten aan kwalificaties bij de allochtonen. Dit houdt tegelijk een verschuiving in van een visie waarin ongelijkheid van verwezenlijking van gelijke sociale rechten centraal stond naar een waar ongelijkheid van sociaal-economische participatie centraal staat, met een accent op deelname aan de arbeidsmarkt. Discriminatie wordt gedurende de gehele periode door vrijwel alle partijen als een belangrijk probleem erkend. In de visie van klein-links van de jaren tachtig stond het evenwel centraal in de verklaring van de achterstanden. In de jaren negentig worden door GroenLinks de oorzaken van sociaal-economische achterstanden niet alleen bij discriminatie en racisme gezocht, maar bijvoorbeeld ook bij onvoldoende kwalificaties.

De verschuiving richting neoliberalisme komt ook naar voren in de voorgestelde integratiestrategieën en de verdeling van de verantwoordelijkheden daarbinnen. In de jaren tachtig lag het accent op het toegankelijk maken van algemene voorzieningen, in combinatie met tijdelijke categoriale voorzieningen. Het doel was om ook voor allochtonen voorwaarden te scheppen voor verwezenlijking van gelijke sociale rechten. Thans wordt voor het inlopen van de achterstanden een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en worden ongelijkheden minder snel als een probleem aangemerkt. De huidige voorkeuren van de meeste partijen kunnen zeker niet alleen als neoliberaal worden aangemerkt, maar bevatten ook duidelijke sociaal-liberale ideeën. Zo bestaat er in de negentig een overeenstemming over de noodzaak van een vorm van overheidsinterventie gericht op gelijke kansen op de arbeidsmarkt. GroenLinks, VVD, D66, PvdA en GPV ondersteunden in 1993 het voorstel voor de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname

Allochtonen. De opvattingen van deze partijen zijn op dit punt naar elkaar toegegroeid. Klein-links stond in de jaren tachtig verdergaande vormen van quoterings voor, terwijl VVD alles verwachtte van scholingsbeleid. Het CDA steunde deze wet niet, omdat het meende dat het een verantwoordelijkheid was van de samenleving, met name van de sociale partners.

Sociaal-culturele integratie

De meeste partijen staat wat betreft de sociaal-culturele dimensie van integratie het ideaal van liberaal pluralisme voor ogen. Vooral de VVD, D66, PvdA en klein-links bepleiten, in verschillende vormen en gradaties, dat de overheid sociaal-economische (en politiek-juridische) voorwaarden schept voor de verwezenlijking van individuele vrijheidsrechten. De confessionele partijen leggen daarentegen het accent op de sociaal-culturele voorwaarden voor autonomie. Alleen het CDA - en in de jaren negentig ook de RPF - staat een zeker verzuilingsideaal voor ogen, een vorm van structureel pluralisme. Het gaat hier deels, zeker bij het CDA, om aparte voorzieningen met een blijvend karakter. Het CDA en de kleine christelijke partijen menen dat alle overige partijen het belang van religie en cultuur miskennen, zowel wat betreft de mogelijke problemen die deze verschillen op dit punt met zich mee zouden brengen, als wat betreft het persoonlijk belang dat mensen, en dus ook allochtonen, hieraan zouden toekennen. Het CDA beoordeelt pluriformiteit onverkort positief. De SGP, het GPV en, tot voor kort, de RPF staan negatief tegenover met name de aanwezigheid van moslims in de Nederlandse samenleving. Deze partijen, evenals de CP/CD, gaan uit van het ideaal van een cultureel homogene samenleving. Een gedeelde cultuur zien zij als voorwaarde voor een gedeelde nationale identiteit, wat volgens hen de vereiste basis vormt voor solidariteit en politieke stabiliteit. Vergelijkbare ideeën over de noodzaak van gedeelde waarden en normen voor sociale samenhang worden in de jaren negentig ook door andere partijen uitgedragen, met name door de VVD en het CDA.

Begin jaren tachtig werd de sociaal-culturele dimensie van het vraagstuk nog in sterke mate gedefinieerd in termen van onverdraagzaamheid aan de zijde van de autochtone bevolking. Vooral de VVD is in dit opzicht duidelijk van opvattingen veranderd. Deze partij benadrukt in de jaren negentig de culturele onaangepastheid van allochtonen als een van de oorzaken van spanningen en problemen in de multi-etnische samenleving. Sinds eind jaren tachtig komt het thema van de spanning tussen het realiseren van gelijkheid en het respecteren van cultuurverschil meer naar voren, vooral bij de VVD, maar ook in zekere zin bij D66 en PvdA. Dit is voor een deel toe te schrijven aan een verschuiving in de definiëring van het achterstandsprobleem, waarbij een te sterke oriëntatie op de eigen cultuur en gemeenschap belemmerend zou werken op het inlopen van achterstanden. Dit gaat bij de VVD en D66

samen met een kritiek op de collectivistische oriëntatie en de welzijnsaanpak van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. D66 beschouwt cultuur en identiteitsbeleving van de allochtonen de laatste jaren - meer dan voordien - als een private zaak, en doet hierover daarom weinig uitspraken.

Alleen de confessionele en de anti-immigrantenpartijen hebben de problematiek van de multi-etnische samenleving altijd in belangrijke mate in sociaal-culturele termen gedefinieerd. De confessionele partijen zien de mens vooral als een religieus wezen, waardoor juist op dit terrein problemen worden gelokaliseerd. Bij het CDA gaat het om de non-acceptatie van allochtonen in hun bijzondere identiteit door autochtonen. Bij de reformatorische partijen gaat het vooral om de bedreiging van de christelijke waarden en de cultuur van de samenleving door niet-christelijke, en met name islamitische allochtonen. Bij de CP en CD betreft het een bedreiging van de 'nationale' cultuur en identiteit door allochtonen. Klein-links heeft het vraagstuk altijd in belangrijke mate gedefinieerd in termen van racisme en achterstelling, ook op het sociaal-culturele vlak.

Terwijl begin jaren tachtig een zekere consensus bestond over voorwaardenscheppend beleid gericht op ontplooiing van de eigen cultuur, identiteitsbeleving en een combinatie van individuele en groepsgewijze emancipatie, gaat de voorkeur van de meeste partijen in de jaren negentig uit naar een meer individuele vorm van integratie, waarbij sociaal-economische participatie centraal staat.

De VVD en D66 kenden in de jaren tachtig de overheid taken toe betreffende het scheppen van voorwaarden voor sociaal-culturele ontplooiing, ook voor etnische minderheden. In zekere zin kwamen dergelijke ideeën ook terug bij de PvdA, al lag - en ligt - bij deze partij het accent meer op de mobiliserende functie van eigen organisaties in de strijd voor gelijke rechten. In de jaren negentig staan de VVD en D66 een beperktere overheid voor, en wordt identiteitsbeleving strikter als een private aangelegenheid opgevat. De PvdA heeft haar opvattingen eveneens in die richting bijgesteld.

Het CDA bepleitte steeds een vorm van groepsgewijze inpassing. Hierdoor kan meer specifiek beleid gerechtvaardigd worden voor allochtonen met het oog op het respecteren van culturele en religieuze verschillen. Klein-links heeft altijd steun verleend aan voorwaardenscheppend beleid voor identiteitsbeleving als aspect van een collectief emancipatieproces. Het interpreteerde dit in de jaren tachtig - sterker dan de PvdA - als een onderdeel van de strijd van sociaal-zwakkeren voor een rechtvaardige samenleving, evenals een element van een strategie gericht op het bestrijden van racisme en achterstelling, ook op het culturele gebied.

De reformatorische en anti-immigrantenpartijen staat een assimilatiestrategie voor ogen, waarbij de eerste benadrukken dat dit op vrijwillige basis dient te geschieden. Beleid ter bevordering van assimilatie wordt nauwelijks voorgesteld,

behalve op thans weinig controversiële punten als kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.

Politiek-juridische integratie

Alle partijen staat een uniform burgerschapsideaal voor ogen, in de zin dat verschillende rechten voor verschillende groepen - met andere woorden 'gedifferentieerd burgerschap' - in principe onwenselijk wordt geacht. Wel doet zich verschil van opvatting voor over de mate waarin politiek-juridische verschillen tussen categorieën ingezetenen in de praktijk legitiem worden geacht. Op deze dimensie doet het fundamentele verschil zich voor tussen politiek-liberale partijen, die een neutrale overheid voorstaan, en de reformatorische en anti-immigrantenpartijen, die een niet-neutrale overheid voorstaan. Het is een verschil dat aangeduid kan worden in termen van het onderscheid tussen de idealen van civiel burgerschap en etnisch burgerschap. Een etnisch-nationalistische visie in extreme zin komt bij geen enkele partij voor, maar de ideeën van de CP en vooral van de CD komen in deze richting. Zij wensen een beperking van vele rechten - zelfs op sociale zekerheid - tot Nederlandse staatsburgers, en bij voorkeur tot autochtone staatsburgers.

De notie van civiel-burgerschap houdt in dat allochtonen volwaardig lid kunnen worden indien zij de constitutie van de samenleving willen onderschrijven. Geen van de partijen verdedigt dit standpunt in zijn extreme universalistische vorm. Dat zou immers inhouden dat verder ook geen toelatingsbeleid nodig zou zijn. Wel staan vooral klein-links, de PvdA en in zekere mate D66 een verdergaande ont koppeling van nationaliteit en burgerschapsrechten voor. Zij accepteren de tendens in westerse verzorgingsstaten om sociale en burgerrechten en de meeste politieke rechten los te koppelen van staatsburgerschap, om deze vervolgens te verbinden met ingezetenschap, onder de voorwaarde dat men hier enkele jaren legaal moet hebben verbleven. De andere partijen houden sterker vast aan het natie-staat model, in ieder geval wat betreft de koppeling van politieke rechten aan staatsburgerschap. De reformatorische en anti-immigrantenpartijen gaan het verst is in de koppeling van rechten aan staatsburgerschap, met de CP en CD als uitersten.

De probleemdefinitie betreffende politiek-juridische integratie verschuiven vooral bij de VVD en D66. Deze partijen bekritiseerden begin jaren tachtig het beleid vanwege zijn paternalistische aspecten. Het zou te veel van boven af worden opgelegd. In de jaren negentig is deze kritiek niet meer in de onderzochte teksten van deze partijen terug te vinden. Nu wordt door de VVD het beleid juist bekritiseerd omdat het teveel met de particularistische wensen van allochtonen rekening zou houden. Alleen klein-links en PvdA blijven gedurende de gehele periode achterstanden in politieke participatie en ongelijke politieke rechten problematiseren, waarbij de oorzaken vooral gezocht worden bij obstakels in de samenleving. Klein-

links benadrukte vooral in de jaren tachtig dat allochtonen als tweederangsburgers worden behandeld, ook door hen een gelijke rechtspositie te onthouden.

De politiek-juridische dimensie van de integratiestrategie kreeg meer aandacht in de jaren tachtig, en wel in de zin van versterking van de rechtspositie en bevordering van inspraak. In de loop van de jaren tachtig wordt dankzij overheidsbeleid de rechtspositie versterkt en inspraak op nationaal niveau geregeld. Wellicht achten de meeste partijen dit voldoende. Klein-links, PvdA en in mindere mate D66 pleiten ook in de jaren negentig voor een verdere versterking van de rechtspositie en voor bevordering van politieke participatie. Machtsvorming en meebeslissen over de inrichting van de samenleving wordt door vooral klein-links van essentieel belang geacht voor het realiseren van gelijke kansen, maar ook voor gemeenschapsvorming via een neorepublikeinse route. Dit neorepublikeinse element kwam ook voor bij D66 - en in mindere mate de VVD - in de jaren tachtig, maar hiervan is bij deze partijen in de jaren negentig niet veel meer terug te vinden, althans in relatie tot integratiebeleid. In de algemene visie van D66 blijft politieke participatie en democratisering wel een centrale plaats innemen. D66 heeft een voorkeur voor een duidelijk individuele wijze van politieke participatie, met gelijke individuele rechten op dit vlak. GroenLinks staat daarentegen een combinatie van individuele en groepsgewijze politieke participatie voor allerlei marginale groepen voor.

De kleine christelijke partijen zien naturalisatie als de enige integratiestrategie op het politiek-juridisch vlak. Hetzelfde geldt voor de VVD en CDA, al staan deze partijen niet afwijzend tegenover een zekere vereenvoudiging van de naturalisatieprocedure. D66, PvdA en klein-links gaan hierin verder, en pleiten onder meer voor het mogelijk maken van de optie van een dubbele nationaliteit.

De kleine christelijke partijen en CP/CD menen dat volwaardig burgerschap assimilatie veronderstelt. Dit houdt in dat zij geen genoegen nemen met het onderschrijven van de fundamentele beginselen van de samenleving in een meer beperkte, politiek-liberale opvatting. Een samenleving wordt in hun opvatting alleen bijeen gehouden indien de bevolking idealen en waarden deelt die de samenleving richting geven en haar een collectieve identiteit verlenen. In de jaren negentig komen bij de VVD vergelijkbare opvattingen voor: de fundamentele beginselen zijn niet slechts regulerende normen, maar moeten door burgers als waarden eigen gemaakt worden. Doordat de islam als bedreiging van de fundamentele, westerse beginselen wordt opgevoerd, worden islamitische allochtonen in deze VVD-visie als het ware uitgesloten van volwaardig lidmaatschap van de samenleving. In tegenstelling tot deze VVD-visie wordt bij de reformatorische en anti-immigrantenpartijen het probleem niet alleen gelokaliseerd bij de fundamentele beginselen, maar ook in de expressieve sfeer van een gedeelde nationale identiteit. Ook het CDA heeft opvattingen die in een communitaristische richting gaan, maar dan in een pluralisti-

sche zin. Daarom ziet het CDA op dit punt nauwelijks specifieke problemen voor een multi-religieuze samenleving: religieuze groepsvorming en eigen voorzieningen zouden voor voldoende binding zorgen, vooral als de overheid via subsidieverstrekking voorwaarden kan stellen.

In het discours van bijna alle partijen wordt een toenemende gewicht toegekend aan plichten, competenties en kwalificaties van burgers. Het betreft allereerst cognitieve vaardigheden die nodig zouden zijn voor integratie en inburgering. Het doel is hier met name sociale en economische zelfredzaamheid. Vooral de VVD en D66 leggen hierop de nadruk. Daarnaast zijn er ook nationalistische invullingen van burgerplichten: het respecteren van de nationale identiteit en aanpassing van immigranten aan de levenswijze van het 'gastland'. Het meest pregnant is dit het geval bij de kleine christelijke en anti-immigrantepartijen. Oplossingen worden behalve bij eenzijdige assimilatie ook gezocht bij bevordering van remigratie. Elementen uit het perspectief van de VVD van de jaren negentig gaan in deze richting. De spanning tussen multiculturaliteit en sociale en politieke eenheid wordt nu door de VVD regelmatig aan de orde gesteld. Deze partij combineert thans elementen uit een neoconservatief discours met een marktdiscours; beide benadrukken de individuele verantwoordelijkheden van allochtonen wat betreft aanpassing en inspanning.

Alles overziend lijken de verschuivingen zich vooral voorgedaan te hebben in probleemdefinities en strategieën, meer dan in opvattingen over de gewenste samenleving en lange-termijndoelstellingen. Geconcludeerd kan worden dat in de jaren tachtig net zo min als in de jaren negentig sprake was van eenstemmigheid tussen de politieke partijen over de definiëring en aanpak van de minderhedenproblematiek. Wel is op verschillende punten een overlap waar te nemen tussen de beleidsintenties en -voorstellen van de partijen. Dit maakt overeenstemming over het te voeren beleid mogelijk. Deze overlappende consensus is verschoven van een opvatting waarin, naast achterstandsbestrijding, belang wordt gehecht aan de culturele en groepsgewijze emancipatie van allochtonen, naar een opvatting waarin individuele integratie via sociaal-economische participatie, vooral in de arbeidsmarkt, centraal staat. Het is mogelijk dit eenvoudig weer te geven als een verschuiving van een opvatting van 'integratie met behoud van de eigen identiteit', naar een opvatting waarin een meer individuele vorm van sociaal-economische inpassing voorop staat en waarin bezorgdheid is over de maatschappelijke risico's van etnisch-culturele verscheidenheid. Deze verschuiving is in beperkte mate toe te schrijven aan opname van conservatief-communitaristische elementen in de partijvisies. Veel meer is dit te begrijpen vanuit een verschuiving naar een neoliberale conceptie van economisch burgerschap, met het accent op deelname aan de markteconomie en op plichten betreffende arbeidsparticipatie.

Politieke discussies over integratiebeleid

4.1 Inleiding

Politieke partijen ontwikkelen, wijzigen en presenteren hun visies op het integratiebeleid niet in een maatschappelijk en politiek vacuüm, zoals wellicht de indruk is die het vorige hoofdstuk heeft achtergelaten. Het voordeel van deze benadering was dat de perspectieven per partij gedegen konden worden gereconstrueerd en geanalyseerd. Het nadeel is dat hierdoor het element van politieke en publieke *discussie* geheel uit het gezichtsveld is verdwenen. Ook wordt vergelijking in dit geval bemoeilijkt door de ongelijksoortigheid en ongelijktijdigheid van de onderzochte teksten. In dit hoofdstuk wordt in zekere zin een correctie van dit beeld gegeven, door de politieke visies juist in de context van de politieke discussie te plaatsen, zodat beter zicht verkregen kan worden op de onderlinge positiebepaling en de belangrijkste meningsverschillen. Daarbij heb ik gekozen voor een analyse van verslagen van enkele discussies die in de Tweede Kamer zijn gevoerd over het minderheden- of integratiebeleid. Doordat over dezelfde nota's wordt gediscussieerd op hetzelfde tijdstip, wordt een aantal contextvariabelen constant gehouden. Daarnaast kan in zekere zin gesproken worden van een "discussie" of in ieder geval een reactie op elkaars standpunten.¹ Tevens kan dit onderdeel van het onderzoek dienen als een soort toets voor de juistheid van de interpretaties uit het vorige hoofdstuk.

Bij dat alles moet wel opgemerkt worden dat het hier gaat om standpunten van Tweede-Kamerfracties, die niet altijd overeen hoeven te komen met die van de partij. Toch is een fundamenteel verschil tussen beide onwaarschijnlijk. Het ligt wel voor de hand dat het fractiestandpunt gematigder en pragmatischer is, omdat het veelal om korte-termijnbeleid gaat en omdat het standpunt moet worden verdedigd

¹ Er kan niet gesproken worden van een echte discussie. In het eerste termijn van zo'n vergadering geven de verschillende commissieleden veelal hun meer algemene visie op de problematiek die wordt behandeld in de nota die op de agenda staat, inclusief vragen aan de bewindslieden die bij de vergadering aanwezig zijn. Na beantwoording van deze vragen door de bewindslieden kunnen de commissieleden in een tweede termijn nog enkele nadere vragen stellen en opmerkingen maken. Het element van discussie komt vooral tot uiting in interrupties van commissieleden tijdens de afzonderlijke bijdragen.

in confrontatie met bewindslieden en andere fracties, waaronder zich coalitiegenoten kunnen bevinden. Een verschil met partijen is dat Kamerleden de mogelijkheid hebben direct invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Dat vereist in de praktijk dat naar punten van overeenkomst in de standpunten van andere sprekers moet worden gezocht, bijvoorbeeld om een motie ondersteund te krijgen. Onderzoek naar discussies in de Tweede Kamer heeft ook zijn nadelen. Doordat de spreektijd in de vergadering in proportie is tot de grootte van de fractie, vormt het een minder goede bron voor de bestudering van de standpunten van de kleinste partijen. Maar ook de grootste fracties zal het niet altijd lukken om binnen hun tijd het standpunt duidelijk uiteen te zetten. Dit is niet zo'n probleem voor deze studie, omdat de conclusies van het voorgaande hoofdstuk als achtergrond gebruikt zullen worden voor de interpretatie van de discussies in de Tweede Kamer.

Naast vergaderingen in de Tweede Kamer zullen in dit hoofdstuk tevens reacties van organisaties van en voor minderheden op nota's van de regering over het te voeren integratiebeleid onderzocht worden.² Deze reacties maken deel uit van de openbare meningsvorming. De reacties van minderhedenorganisaties vormen bovendien een interessante aanvulling omdat het op zichzelf van belang is de stem van de doelgroepen van het beleid bij het onderzoek te betrekken. Bovendien spreken zij namens een gemarginaliseerde bevolkingscategorie die nauwelijks politiek vertegenwoordigd is, mede omdat vele allochtonen geen landelijk kiesrecht hebben, maar ook vanwege de minderheidspositie van deze bevolkingscategorie. Op grond hiervan zou verwacht kunnen worden dat in de Tweede Kamer - die verondersteld wordt het volk te vertegenwoordigen - de stem van etnische minderheden niet of nauwelijks terug gevonden kan worden. Dit was een van de redenen voor de instelling van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (LAO). In dit hoofdstuk zal duidelijk worden of en in welk opzicht de visies van minderhedenorganisaties afwijken van de stellingnamen van (de fracties van) de politieke partijen.

De standpunten van organisaties van en voor minderheden worden onderzocht op basis van het commentaar dat zij geleverd hebben in het kader van de inspraakrondes over regeringsnota's of -standpunten. Het gaat dus om reacties die verstuurd zijn naar de minister van Binnenlandse Zaken en/of de vaste Kamercommissie voor

² Het was oorspronkelijk ook de bedoeling reacties van andere maatschappelijke organisaties bij het onderzoek te betrekken. Deze opzet bleek niet goed uitvoerbaar. Terwijl op de Ontwerp-minderhedennota door allerlei maatschappelijke organisaties is gereageerd, blijven de officiële reacties op regeringsnota's uit de jaren negentig hoofdzakelijk beperkt tot die van vakorganisaties en de VNG, naast die van de minderhedenorganisaties. Bovendien bleken de door mij verzamelde commentaren van de algemene organisaties veelal niet meer in te houden dan een opsomming van losse kanttekeningen, waardoor ze voor dit onderzoek minder interessant zijn. Dit was de reden om ze geheel buiten beschouwing te laten.

het minderhedenbeleid. Deze Kamercommissie is ondertussen opgeheven. Voorheen was het gebruikelijk dat, voorafgaand aan een vergadering van deze commissie, minderheidsorganisaties³ - en later de LAO - werkgevers- en werknemersorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en eventueel andere direct betrokkenen bij de integratieproblematiek tijdens een hoorzitting de gelegenheid kregen hun mening uiteen te zetten. Daarnaast konden (en kunnen) deze organisaties altijd schriftelijk commentaar leveren. Door dit alles kunnen maatschappelijke organisaties hun visies voor het voetlicht brengen en wellicht invloed uitoefenen op de standpuntbepaling van de Kamerleden tijdens het debat.

Commentaren van de volgende organisaties *voor* allochtone minderheden zijn onderzocht: het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) en de Samenwerkende Regionale Stichtingen Buitenlandse Werknemers. Daarnaast zijn organisaties *van* allochtone minderheden onderzocht, en wel landelijke organisaties van Surinamers (de Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers), van Molukkers (Inspraakorgaan Welzijn Molukkers) en van immigranten afkomstig uit landen rond de Middellandse Zee (Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Werknemers, LSOBA).⁴ In 1986 veranderde de situatie door de instelling van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur minderhedenbeleid (de LAO), in welk kader verschillende samenwerkingsverbanden sindsdien functioneren: voor Surinamers (SIO), Antillianen (LIA), Molukkers (IWM), Turken (IOT), Marokkanen en Tunesiërs (SMT), Zuid-Europeanen (LIZE), vluchtelingen (VON) en woonwagenbewoners en zigeuners. Deze samenwerkingsverbanden hebben op de twee onderzochte regeringsstukken uit de jaren negentig gezamenlijke reacties uitgebracht en sommige hebben tevens een afzonderlijke reactie geschreven.

De vergaderingen van de Tweede Kamer en de commentaren van de minderhedenorganisaties komen overeen in zoverre ze handelen over dezelfde overheidsnota's. In dit hoofdstuk zullen verschuivingen in het discours over het te voeren minderhedenbeleid nader in kaart worden gebracht aan de hand van een analyse van politiek discours op vier tijdstippen. De volgende vier ijkpunten zijn gekozen: (1) het WRR-rapport *Etnische minderheden* uit 1979 en de regeringsreactie hierop, (2) de *Ontwerp-Minderhedennota* (1981) en de *Minderhedennota* (1983), (3) het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* uit 1989 en de regeringsreactie hierop, en (4) de *Contourennota integratie etnische minderheden* (1994). De rapporten van de WRR en de reacties van de regering hierop, dan wel de uitgewerkte nota's van de regering

³ Voor het gemak zal gesproken worden over "minderhedenorganisaties" als organisaties *van* en *voor* allochtone minderheden bedoeld worden.

⁴ De reacties van vluchtelingenorganisaties zijn buiten beschouwing gelaten omdat hun problematiek niet centraal staat in deze studie.

vormen de directe aanleiding voor de publieke discussie die in dit hoofdstuk onderzocht wordt. Daarom zullen ook deze documenten aan de orde komen in dit hoofdstuk. De relatie is zeker ook omgekeerd; idealiter is beleid het resultaat van de maatschappelijke en politieke discussie. Overigens is de WRR een onafhankelijk adviesorgaan en zijn rapporten functioneren in zekere zin als een eigen bijdrage aan de publieke discussie. Zo kunnen bijvoorbeeld elementen uit de stellingname van de WRR door maatschappelijke organisaties ingezet worden tegen bepaalde aspecten van het regeringsstandpunt.

In dit hoofdstuk komt telkens eerst het WRR- en/of regeringsdocument aan bod, gevolgd door de reacties van minderhedenorganisaties en/of de discussie in de Tweede Kamer. Op de regeringsreactie op het WRR-rapport *Etnische minderheden* zijn nauwelijks reacties van minderhedenorganisaties gekomen - of in ieder geval konden deze niet teruggevonden worden door de organisaties zelf - zodat hier alleen de discussie in de Kamer aan bod komt. De *Ontwerp-Minderhedennota* is onderworpen aan een uitgebreide inspraakronde, terwijl in de Tweede Kamer alleen de *Minderhedennota* op de agenda heeft gestaan. Op deze definitieve nota zijn ook reacties gekomen van enkele minderhedenorganisaties, maar deze zullen op z'n hoogst terloops of in een voetnoot worden genoemd. De reden hiervoor is, dat het slechts mogelijk was van twee organisaties de reacties op de *Minderhedennota* te verwerven. Op de regeringsreactie op het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* evenals op de *Contourennota* hebben minderhedenorganisaties gereageerd terwijl hiervoor tevens in de Kamer is vergaderd.

De beschrijving en analyse van het discours zal zich beperken tot enkele opvallende thema's en meningsverschillen inzake sociaal-economische, sociaal-culturele en politiek-juridische dimensies van integratie. Daarbij zal de thematiek van sociaal-culturele verscheidenheid centraal staan en behandeld worden in relatie tot de thema's van sociaal-economische gelijkheid en politiek-juridische eenheid.⁵ Het gaat zo om twee thema's, voor het gemak kortweg aangeduid als: "gelijkheid en verschil" en "eenheid in verscheidenheid".

⁵ In hoofdstuk 2, paragraaf 2.2, werd de sociaal-culturele dimensie al als uitgangspunt genomen, op grond van de reden dat een specifiek minderhedenbeleid in de Nederlandse context veelal in belangrijke mate werd (en wordt) gemotiveerd vanwege het vermeende 'anders-zijn' van allochtonen. Een specifiek beleid werd/wordt dus nodig geacht om rekening te kunnen houden met taal- en cultuurverschillen ofwel met stigmatisering en discriminatie van minderheden.

4.2 Rond het WRR-rapport 'Etnische minderheden'

4.2.1 Het WRR-rapport 'Etnische minderheden' (1979)

Juni 1979 komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met het rapport *Etnische minderheden*. De belangrijkste aanbevelingen van de Raad zijn het opgeven van de tijdelijkheidsgedachte en het ontwikkelen van een algemeen minderhedenbeleid. Het uitgangspunt van de blijvende aanwezigheid van minderheden houdt volgens de WRR in dat het opheffen van de sociale en economische achterstandspositie van de minderheden tot een belangrijke overheidszorg wordt, dat 'meerderheidsproblemen' in het vizier komen en dat het identiteitsvraagstuk een meer dynamische en interactionistische invulling dient te krijgen.

Het 'schrikbeeld' dat naar voren komt uit het rapport is de ontwikkeling van een samenleving waar etnische en sociaal-economische scheidslijnen samenvallen, een ontwikkeling die als "minderheidsvorming" kan worden aangeduid (zie Penninx 1988). De WRR meende ten tijde van het rapport dat vele ontwikkelingen binnen minderheidsgroepen en samenleving in deze richting waren.

De regering wordt aanbevolen een beleid te ontwikkelen om deze ontwikkelingen te keren. Het accent wordt door de WRR gelegd op het bevorderen van een gelijkwaardige sociale, economische en politieke deelname van de minderheden aan de samenleving. De voorkeur gaat uit naar een algemeen achterstandsbeleid. De overheid dient tevens discriminatie te bestrijden en de rechtspositie te verstevigen. In het licht van de vrees voor ontwikkelingen in de richting van minderheidsvorming - waarbij achterstand en cultureel isolement elkaar versterken - adviseert de WRR het accent te leggen op het verminderen van achterstanden. Daarentegen pleit de raad voor "terughoudendheid van de overheid ten aanzien van een positief cultuurbeleid" (p.xxi). Pas bij een gelijkwaardige economische positie en volwaardige maatschappelijke participatie wordt een "positieve cultuurbeleving en -ontwikkeling" mogelijk geacht (WRR 1979: xiv). Tegen deze achtergrond valt te begrijpen dat de statische opvatting over identiteitsbeleving die ten grondslag ligt aan de doelstelling van "behoud van eigen identiteit" bekritiseerd wordt: dat zou de geïsoleerde positie van deze groepen alleen maar versterken. Cultuur en identiteit dienen dynamisch te worden opgevat, want deelname aan de samenleving leidt onvermijdelijk tot culturele beïnvloeding en aanpassing (p.xvi). Ook zijn bepaalde groepsoriëntaties die in het land van herkomst functioneel waren, dat niet meer in een verzorgingsstaat (p.xvii).

De voorkeur gaat uit naar een combinatie van een individuele en collectieve vormen van emancipatie, op grond van de constatering dat emancipatiebewegingen veelal een individueel én collectief karakter hebben. "Strijd om gelijkberechtiging

en erkenning van eigen opvattingen brengt onderlinge solidarisering met zich mee" (p.xxiii). De eigen groep en de eigen organisaties kunnen het isolement en de desoriëntatie van individuele leden voorkomen en hen motiveren zich in te zetten voor hun positieverbetering en gebruik te maken van de geboden faciliteiten. De WRR erkent dat het ruimte maken voor de collectieve dimensie van het emancipatieproces tot gevolg kan hebben dat dit proces soms uitkomsten oplevert die het inhalen van achterstanden lijken te vertragen. Een oplossing kan soms gezocht worden "in een proces van communicatie met de minderheden zelf", dus via samenspraak en inspraak (p.xxii e.v.).

Minderheidsvorming - het schrikbeeld van de raad - heeft desastreuze maatschappelijke gevolgen: het is niet alleen in strijd met het "in de Nederlandse cultuur verankerde gelijkwaardigheidsideaal", dus met de morele orde van een liberale democratie. Het zal tevens tot conflicten leiden die "meerderheid en minderheid grote en langdurige schade [kunnen] berokkenen" (p.xviii). Dergelijke ontwikkelingen dienen te worden tegengegaan door het eerder aangeduide beleid gericht op bevordering van sociale, economische en politieke participatie. Het maatschappij-ideaal dat de raad voor ogen staat is een egalitaire, open en tolerante samenleving. De verwezenlijking van dit ideaal hangt in sterke mate af van het antwoord op de vraag: "in welke mate is de ontvangende samenleving bereid zich te ontwikkelen in de richting van een samenleving, waarin mensen van verschillende etnische herkomst in harmonie met elkaar kunnen leven" (p.vii). De samenleving dient ruimte te maken voor de inpassing van minderheden, zowel in sociaal-economische, politieke als in culturele zin. De voorkeur gaat uit naar een proces van wederzijdse aanpassing, al is dit onvermijdelijk een asymmetrisch proces. Van de samenleving zal een sterke druk tot conformering uitgaan, mede omdat het dominante cultuurpatroon zijn weerslag vindt in het overheidsbeleid en de wetgeving (p.xvi). Bovendien begrenzen de fundamentele beginselen van de Nederlandse samenleving in normatieve zin de diversiteit, waarbij opgemerkt wordt: "In die gevallen van confrontatie waarbij in de praktijk geen compromis mogelijk is, staat geen andere keus open dan de verworvenheden van onze cultuur te verdedigen tegen andersluidende aanspraken in" (p.xxii).

Om de druk tot conformering vanuit de samenleving enigszins te corrigeren beveelt de raad aan te bevorderen dat minderheden invloed kunnen uitoefenen op het beleid dat hen direct raakt - door inspraak - en op de ontwikkeling van de samenleving als geheel, o.a. door verlening van kiesrecht op alle niveaus. Aparte inspraakorganen voor minderheden worden nodig geacht zolang minderheden hun belangen niet gewaarborgd weten bij de Nederlandse instellingen (p.xxiii), maar ook omdat "het welslagen van een actief overheidsbeleid sterk af[hangt] van de mate waarin de minderheidsgroepen dit als legitiem ervaren" (p.xxvi).

4.2.2 Regeringsreactie op het WRR-rapport 'Etnische minderheden'

In maart 1980 kwam de regering met een reactie op het WRR-rapport, waarin zij vele conclusies van de WRR onderschrijft en de voornaamste aanbevelingen overneemt. Zij erkent de blijvende aanwezigheid van migranten en de noodzaak van het voeren van een samenhangend beleid voor minderheden. De doelgroepen van het algemene minderhedenbeleid worden opgesomd: Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners. De regering vat het door haar voorgestane beleid samen in de formule "wederzijdse aanpassing in een multi-culturele samenleving met gelijke kansen voor autochtonen en allochtonen" (Regeringsreactie 1980: 6).⁶ De regering respecteert de identiteit van minderheden, maar gaat tevens ervan uit dat de Nederlandse samenleving eisen stelt aan de minderheden "om zich hier te handhaven en een eigen plaats te vinden". Aan de andere kant is inschikkelijkheid van de Nederlandse samenleving nodig. Net als de WRR neemt de regering enige afstand van de formule "integratie met behoud van de eigen identiteit", omdat hierdoor een bepaalde spanning tussen de cultuur van een minderheidsgroep en de geldende normen en waarden van de Nederlandse samenleving versluierd zou kunnen worden (Regeringsreactie 1980: 5).

Het kabinet is voorstander van een apart minderhedenbeleid, "als een aparte dimensie van een achterstandsbeleid", omdat er ook enkele gemeenschappelijke problemen van etnische minderheden zijn die zich niet laten herleiden tot bestaande achterstandsproblemen van autochtone groepen. Het gaat hier om problemen vanwege cultuur- en taalverschillen. Het uitgangspunt is dat het beleid "slechts specifiek gericht [is] op etnische minderheden voor zover zij geconfronteerd worden met problemen, die niet adequaat door een algemeen beleid aangepakt kunnen worden" (p.7). Toch houdt de regering niet consequent hieraan vast, want ze meent tegelijk dat vooral "in de sfeer van onderwijs en welzijnsvoorzieningen" rekening zal "worden gehouden met de eigen taal en cultuur van de verschillende groepen" (p.7). Het lijkt me hier louter te gaan om een doelstelling van identiteitsbeleving. Wellicht is deze beleidsintentie te begrijpen als een tegemoetkoming aan reacties "uit de kring der minderheden" op eerdere nota's van de overheid en het WRR-rapport (p.5). Deze minderhedenorganisaties zouden gevraagd hebben "of 'het mogen behouden van de eigen identiteit' wel een volwaardige doelstelling is, omdat deze beleidsintentie steeds gekoppeld wordt aan het begrip 'integratie'" (p.5). Wel benadrukt de regering dat multiculturaliteit zijn grenzen vindt in fundamentele normen van de Nederlandse samenleving.

⁶ De termen "allochtonen" en "autochtonen" werden in die tijd al - sporadisch - gehanteerd.

4.2.3 Debat in de Tweede Kamer over de regeringsreactie

Op 21 oktober 1980 vindt een mondeling overleg plaats van de bijzondere commissie voor het regeringsbeleid ten aanzien van culturele minderheden met de Minister van Binnenlandse Zaken over de regeringsreactie op het WRR-rapport.⁷ De sprekers komen in het overleg niet veel verder dan het plaatsen van enkele kanttekeningen. Dat valt te begrijpen op grond van de constatering uit het vorige hoofdstuk dat de partijen pas rond deze tijd een aanvang begonnen te maken met het ontwikkelen van een eigen standpunt over deze kwestie. Bovendien was er ook weinig te bediscussiëren; de kabinetsreactie was kort en de regering had aangekondigd met een uitgebreide nota over dit onderwerp komen.

De leden van de commissie hebben waardering voor het feit dat de regering onderkent dat Nederland immigratieland is geworden en zijn het eens met de wens te komen tot een algemeen minderhedenbeleid. Commissielid Kappeyne van de Coppello (VVD) wijst op mogelijke botsingen tussen de verschillende uitgangspunten van het beleid dat de regering voorstaat bij toepassing hiervan in concrete situaties. Zo geeft de regering aan dat de normen van minderheden niet in strijd mogen komen met de Nederlandse wetgeving en dat het belang van het individu zoveel mogelijk voorop dient te staan, maar beleid dat op dit uitgangspunt is gebaseerd dient volgens haar zeer behoedzaam te zijn, wil men steeds ook de persoonlijke levenssfeer ontzien. Kortom, het gaat hier om de grenzen die aan overheidsinterventie worden gesteld door individuele vrijheidsrechten. Zij stelt verder dat haar fractie kan instemmen met de gekozen doelstelling van het minderhedenbeleid, "de wederzijdse aanpassing van minderheden en meerderheid aan elkaar" (p.4). Wel neemt de regering volgens haar hiermee de verantwoordelijkheid op zich een mentaliteitsverandering onder de Nederlandse bevolking te stimuleren en te begeleiden. Dit dient niet licht opgenomen te worden, vooral omdat de Nederlandse bevolking niet in alle opzichten positief over het verblijf van minderheden denkt. Het betreft met andere woorden het probleem dat aanpassing en inschikkelijkheid van de meerderheid alleen mogelijk zijn als deze allochtonen accepteert als volwaardige burgers van deze samenleving, met gelijke rechten.

Een duidelijk afwijkend standpunt over het te voeren minderhedenbeleid wordt ingenomen door het commissielid Verbrugh (GPV). Hij onderschrijft het regeringsstandpunt dat - met alle respect voor de eigen godsdienstige achtergronden - de Nederlandse wetgeving norm zal moeten blijven. Dit uitgangspunt wordt door hem op een minder vrijblijvende wijze ingevuld. Zo pleit hij voor een verplichting "tot onderwijs in de Nederlandse taal, geschiedenis en staatsinrichting" (p.6). Tevens

⁷ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16 102, nr.5.

kunnen minderheden langs die weg inzicht krijgen in de verhouding tussen kerk en staat in Nederland (p.6). Pleiten voor een dergelijke meer verplichtende benadering was in die tijd nog niet zo gebruikelijk, al komen, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, vergelijkbare aanbevelingen naar voren in het rapport *Meer voor minder* van de Commissie Kulturele Minderheden van de PvdA uit 1980. Verbrugh lijkt daarnaast een selectief toelatingsbeleid voor te staan gezien zijn retorische vraag of "het restrictieve toelatingsbeleid ook selectief zal zijn in die zin, dat mensen van wie verwacht mag worden dat zij zich redelijk goed bij de Nederlandse samenleving zullen kunnen aanpassen, de voorkeur zullen genieten boven degenen bij wie dat in mindere mate het geval is". Een dergelijke voorstel zou passen binnen de GPV-visie, waarin - zoals uit het vorige hoofdstuk bleek - uitgegaan wordt van onverengbaarheid van bepaalde culturen.

4.3 De (Ontwerp-)Minderhedennota ter discussie

4.3.1 De Ontwerp-Minderhedennota (1981)

In 1981 kwam de *Ontwerp-minderhedennota* uit. Het betrof een conceptnota, om de betrokkenen de mogelijkheid tot inspraak te bieden. De hoofddoelstelling van het gecoördineerde minderhedenbeleid wordt als volgt omschreven:

"Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben." (p.35)

Deze hoofddoelstelling wordt uitgewerkt in drie hoofdelementen: (a) het scheppen van voorwaarden voor emancipatie in en deelname aan de samenleving van minderheidsgroepen, (b) Het verminderen van sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen, en (c) Het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het - waar nodig - verbeteren van de rechtspositie. Deze drie aspecten van de problematiek waren al in het WRR-rapport en de regeringsreactie onderscheiden, met dat verschil dat ze nu geformuleerd worden in de vorm van doelstellingen. Een duidelijk verschil met de regeringsreactie is dat het aspect van groepsgewijze inpassing meer aandacht krijgt. Het rapport van de WRR om de rechtspositie te versterken zal eerst aan nader onderzoek worden onderworpen.

De doelstelling van het verminderen van achterstanden staat, net als in de regeringsreactie, centraal. De voorkeur gaat uit naar het voeren van minderhedenbeleid

binnen algemene beleidskaders. Zo wordt tevens voorkomen dat de verbetering van kansen van minderheden ten koste gaat van sociaal zwakkere autochtonen; dat laatste zou de verhoudingen tussen deze twee groepen onnodig negatief beïnvloeden (p.40). Toch hebben volgens de regering allochtonen tevens te maken met extra belemmeringen, in de nota veelal kortweg aangeduid als cultuur- of identiteitsverschillen en taalmoeilijkheden (bijv. p.41). Het gaat in feite om typische moeilijkheden waarmee immigranten te maken krijgen in een nieuwe samenleving. Indien algemene diensten en voorzieningen om dergelijke redenen niet voldoende aansluiten "bij de bijzondere positie" van minderheden, kunnen "verfijningen" van algemene beleidsinstrumenten nodig zijn. De regering wijst erop dat dit een aanvaard verschijnsel is binnen het Nederlands beleid. In gevallen waar dit niet mogelijk is zullen tijdelijk "categoriale maatregelen en voorzieningen tot stand moeten komen", (p.41). De belangrijkste speciale voorzieningen die worden voorgesteld zijn inspraakcolleges voor minderheden, onderwijs in eigen taal en cultuur en categoriaal welzijnswerk (zie Entzinger 1984).

Het inlopen van sociale en economische achterstanden wordt - net als in het WRR-rapport - als basis gezien voor een proces van emancipatie en het beleven van de eigen identiteit. Hiermee gaat de voorkeur feitelijk uit naar een universalistische emancipatiestrategie, gericht op gelijke participatie en inpassing in bestaande maatschappelijke structuren. Aan de andere kant - en in afwijking van het WRR-rapport - wordt expliciet de relativistische gedachte verwoord dat culturen gelijkwaardig zijn (p.18) en soms lijkt dit idee te overheersen. Zo wordt opgemerkt dat het westerse vrouwenemancipatiemodel niet rechtstreeks toe te passen is op de vrouwenproblematiek binnen de minderheidsgroepen: "Vrouwen uit minderheidsgroeperingen zullen vanuit de eigen cultuur en met voor hen geëigende strategieën en instrumenten tot aanvulling van het begrip emancipatie moeten komen" (p.258).

De overheid staat, met het oog op het scheppen van voorwaarden voor een individueel en collectief emancipatieproces, welwillend tegenover groepsvorming. Ze merkt op dat groepsvorming en eigen organisaties in het emancipatieproces twee functies kunnen vervullen. Ten eerste een psychologische functie, in de zin van het vinden van steun, vertrouwdheid en geborgenheid bij lotgenoten in een 'vreemde' omgeving (p.22). Ten tweede een maatschappelijke functie, namelijk het behulpzaam zijn bij het vinden van de weg in de nieuwe omgeving, het realiseren van rechten en behartigen van belangen (p.22). Het gaat dus om beschermende en mobiliserende functies (Urbanus 1983). Daarbij wordt de eerste functie indirect ook van belang geacht voor de sociale emancipatie, omdat de eigen groep een brug kan vormen tussen de individuele immigrant en de samenleving. Vanwege deze positieve functies wil de regering de ontwikkeling van zelforganisaties stimuleren. Inpassing in de samenleving kan volgens de regering soms beter gerealiseerd worden op collectieve wijze, door middel van specifieke voorzieningen en eigen

organisaties. Zij wijst er evenwel op dat groepsvorming niet ten koste mag gaan van het gelijkheidsstreven. Indien etnische groeperingen en eigen organisaties zich te zeer als "anders" profileren en indien zij zich gaan afzetten tegen die samenleving, kan dat leiden tot isolement en tot verkleining van hun kansen in de samenleving. Met deze voorwaarde voor identiteitsbeleving wordt evenwel niet altijd rekening gehouden bij de uitwerking van de beleidsvoorstellen. Dit is niet verwonderlijk, daar deze uitwerking vooral een inventarisatie van bestaand beleid blijkt te zijn.

Het voorgestelde minderhedenbeleid richt zich uitdrukkelijk op de ontvangende samenleving, en sluit daarmee aan op het WRR-rapport dat het integratievraagstuk in belangrijke mate een "meerderheidsprobleem" zou zijn. Emancipatie verwijst niet alleen naar een "proces van versterking van eigenwaarde en zelfbewustzijn van minderheidsgroepen en de afzonderlijke leden daarvan", maar "heeft ook ten doel de omringende samenleving zo te beïnvloeden, dat deze blijvend de ruimte voor ont-plooiing van de minderheden biedt" (p.36). Het doel is dus tevens een mentaliteits- en maatschappijverandering. Omgekeerd mag volgens de regering van minderheden worden verwacht dat zij ter wille van een gelijkwaardige positie ook tot aanpassingen bereid zijn: zij dienen de fundamentele beginselen en normen van de Nederlandse samenleving te eerbiedigen en tevens mag van hen verlangd worden dat zij zich inspannen om zich de sociale vaardigheden eigen te maken die nodig zijn voor functioneren in de Nederlandse samenleving (p.37-38).

De overheid wil minderheden zoveel mogelijk de vrijheid geven voor beleving van de eigen identiteit. Ze is van zins, waar mogelijk, daartoe voorwaarden te scheppen, met inachtneming van een principiële reserve (het principe van politieke neutraliteit). Verlangens van leden van minderheden die "voor de samenleving als geheel ongunstige gevolgen hebben", kunnen in ieder geval niet ingewilligd worden: "bij voorbeeld wanneer deze voor die minderheden tot moeilijk te overbruggen achterstanden in welvaart of welzijn zouden leiden" (p.38). Het betreft de zorg om minderheidsvorming die ook duidelijk uit het WRR-rapport sprak. Aan de andere kant zegt de regering positief te willen inspelen op het spanningsveld dat de multi-culturele samenleving als gegeven inhoudt. Het positieve is volgens haar gelegen in de confrontatie van normen en waarden, waardoor wederzijdse verrijking kan plaatshebben. Een voorwaarde hiervoor is wel een sfeer van openheid en tolerantie, en mede daarom zijn bestrijding van discriminatie en vooroordeel en bevordering van wederzijdse aanvaarding van belang. Als voorbeeld van mogelijke verrijking wordt gewezen op waarden in minderheidsculturen die nadruk leggen op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, zoals gastvrijheid en dienstbaarheid voor anderen (p.19).

4.3.2 *Reacties minderhedenorganisaties op de Ontwerp-Minderhedennota*

De Ontwerp-Minderhedennota wordt vanaf mei 1981 aan allerlei organisaties en instellingen ter becommentariëring voorgelegd. Er komen honderden reacties binnen, en de regering besluit de inpraakronde te verlengen van oktober 1981 tot begin 1982. Hieronder zullen enkele commentaren van organisaties van en voor allochtone minderheden worden onderzocht: de Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Arbeiders (LSOBA), de Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers (LFWS of de Federatie) en het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM). Tevens komt een gezamenlijke reactie aan de orde van organisaties voor minderheden, namelijk van de Samenwerkende Regionale Stichtingen Buitenlandse Werknemers en het Nederlands Centrum Buitenlanders (kortweg aan te duiden als Samenwerkende Stichtingen en NCB).⁸

De algemene uitgangspunten kunnen over het algemeen waardering vinden bij de organisaties. Wel menen zij dat het tevens noodzakelijk is dat de rechtspositie wordt verstevigd en dat het kiesrecht voor niet-Nederlanders verder wordt uitgebreid. Kritiek is er bovenal op de uitwerking van de doelstellingen in beleidsvoornemens en -voorstellen. De concrete maatregelen zouden niet meer zijn dan een inventarisatie, per vakdepartement, van op dat moment bestaande beleidsmaatregelen en wetgeving, waardoor de samenhang ver te zoeken was en de maatregelen soms op gespannen voet zouden staan met de uitgangspunten. Bovendien werden de maatregelen bij lange na niet voldoende geacht om de algemene doelstellingen te verwezenlijken en zou het voorgestelde toekomstige beleid in vage voornemens blijven hangen.

Gelijkheid en verschil

De commentaren van de minderhedenorganisaties maken duidelijk dat zij een voorkeur hebben voor een meer collectieve vorm van inpassing in de samenleving, met een grotere ruimte voor en ondersteuning van wensen aangaande identiteitsbeleving. De overheid dient naar hun opvatting veel meer ondersteuning te bieden aan eigen organisaties en royaler te zijn met het mogelijk maken van categoriale voorzieningen, omdat dit bevorderlijk is voor de verwezenlijking van doelstellingen

⁸ Van twee van deze organisaties is het me gelukt om ook nog commentaren op de definitieve beleidsnota van 1983 te bemachtigen, namelijk van de Federatie en het NCB. Beide commentaren zijn meer "radicaal" van karakter; zo worden in beide bepaalde vormen van quotering wenselijk geacht op onder meer de arbeidsmarkt. Incidenteel zal uit deze commentaren geput worden, ter verduidelijking van een standpunt. Overigens hoeven reacties van de minderhedenorganisaties niet noodzakelijk door leden van de doelgroep geschreven te zijn. Door het gebrek aan kader waren er toen veel zaakwaarnemers actief binnen zulke organisaties. Het gebruikte bronnenmateriaal is overigens te vinden in de lijst met bronnen achterin dit boek.

inzake zowel maatschappelijke positieverbetering als emancipatie en identiteitsbeleving.

De regeringsnota wordt bekritiseerd omdat hierin cultuurverschil te snel als obstakel voor het inlopen van achterstanden wordt aanmerkt. Aan dit meningsverschil lijken twee verschillende interpretaties van gelijkheid ten grondslag te liggen. De organisaties merken mijns inziens terecht op dat in de overheidsnota - ondanks de relativistische elementen - verschillen in taal en cultuur veelal worden gezien als een van de oorzaken van de instandhouding van achterstanden. Een dergelijke interpretatie van ongelijkheid wordt ook wel als de deficietthese aangeduid. Tijdelijk kunnen voor dergelijke verschillen in taal, cultuur en kennis speciale maatregelen getroffen worden, maar op den duur dienen deze achterstanden in kennis en vaardigheden vooral door aanpassing van allochtonen weggewerkt te worden. Bovendien zijn het vooral allochtonen die van de norm afwijken, zodat specifiek beleid op hen is gericht. Daarentegen lijken de minderhedenorganisaties ongelijkheid - conform de differentiehypothese - in belangrijke mate op te vatten als een gevolg van culturele achterstelling. Daarom worden door hen de oorzaken van de continuering van de sociaal-economische ongelijkheid primair gezocht bij aanpassing van de ontvangende samenleving en de overheid. Dit verklaart hun pleidooi voor het erkennen en respecteren van de eigenheid van allochtone minderheden en het multicultureel maken van instituties en organisaties als voorwaarden voor de verwezenlijking van sociaal-economische gelijkheid. Zo stelt LSOBA (1981: viii): het "aanpassen van het onderwijs aan de behoeften van een multiculturele samenleving vereist nieuwe vormen en structuren", want anders komt het onderwijs onvermijdelijk neer op "een eenzijdige aanpassing van de buitenlanders aan de Nederlandse normen en waarden" (idem). Overigens wil dit niet zeggen dat het verwerven van kennis en vaardigheden niet van belang wordt geacht voor het inlopen van achterstanden. Het NCB duidt "de gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal" aan als een "hoofdknelpunt", en wil dat de regering de werkgever dwingt om buitenlandse werknemers de gelegenheid te geven taalcursussen te volgen (p.vii; zie ook LSOBA 1981: vii).

Er kan een tweedeling gemaakt worden tussen de commentaren wat betreft emancipatiestrategieën. Het LSOBA en het NCB staat een emancipatiestrategie voor ogen waarbij het accent ligt op de doelstelling van maatschappelijke gelijkheid. Er wordt dus uitgegaan van een universele oriëntatie onder de doelgroep en een positieverbetering op basis van universele criteria (zie Penninx 1988: 200). Wel menen ze, conform de differentiehypothese, dat in sommige gevallen deze criteria aangepast dienen te worden aan de multiculturele situatie, kortom: ze moeten werkelijk kleurenblind worden gemaakt. De Federatie en vooral het IWM wensen een meer particularistisch georiënteerde emancipatiestrategie, waarbij het accent ligt op de oriëntatie

op de eigen gemeenschap en behoud en ontwikkeling van de eigen identiteit, een model dat meer in de buurt komt van structureel pluralisme. Alle organisaties zijn het er wel met elkaar over eens dat de overheid de groeperingen meer middelen en kansen moet geven om zelf richting te geven aan hun emancipatieproces. De overheid dient hieraan zo min mogelijk voorwaarden te stellen. Haar hoofdtaak is ervoor te zorgen dat allochtone minderheden de mogelijkheden krijgen "invloed uit te oefenen op hun eigen bestaan en zelf kunnen werken aan hun ontplooiing van hun groep en individuen binnen die groep" (IWM 1981/82: 220).

In haar commentaar stelt LSOBA expliciet dat zij de oorzaken van achterstanden zoekt bij "sociaal-economische factoren": het gaat "niet in de eerste plaats om het respect voor onze cultuur maar om de wil ons uit een toestand van sociale achterstand en discriminatie te bevrijden" (p.v). Aan de andere kant meent ze dat "de emancipatie van etnische bevolkingsgroepen vanuit een herkenning van onze eigen positie moet gebeuren, zowel sociaal als cultureel" (idem). LSOBA ziet sociaal-economische positieverbetering als de basis voor het emancipatieproces en meent dat hier de primaire verantwoordelijkheid van de overheid ligt. Daarnaast heeft het emancipatieproces voor allochtone minderheden ook een cultureel aspect, maar dat is primair de zaak van de minderheden zelf, al moet de overheid hiervoor de voorwaarden scheppen. Het aspect van identiteitsbeleving en groepsvorming wordt vooral verbonden met de mobiliserende functies ervan. De opvatting lijkt het midden te houden tussen de visies van de PvdA en klein-links van begin jaren tachtig. De voorkeur gaat uit naar een groepsgewijze positieverbetering van onderaf, waarbij eigen organisaties een centrale rol dienen te spelen. Door "georganiseerd protest en stellingname" kunnen deze organisaties de krachten bundelen in de "strijd voor gelijke kansen, erkenning van eigen opvattingen en emancipatie" (p.ix).

De Samenwerkende Regionale Stichtingen Buitenlandse Werknemers en het NCB blijven in hun commentaar dichter bij het standpunt van de regering. In tegenstelling tot LSOBA, die vooral meer steun wenst voor zelforganisaties, benadrukken zij vooral dat de overheid een ruimhartiger beleid dient te voeren gericht op de instandhouding en uitbreiding van categoriale voorzieningen. Zo wordt het categoriale welzijnswerk van belang geacht voor het emancipatieproces zolang "de zelforganisaties nog zwak zijn" (p.7). Het verschil van inzicht kan deels verklaard worden uit de verschillen in belang en achterban van de samenwerkings- of koepelorganisaties zelf. De Samenwerkende Stichtingen en het NCB menen dat categoriale voorzieningen geboden zijn vanwege de noodzaak om "voor deze bijzondere groepen bijzondere, gespecialiseerde voorzieningen te creëren", die toegespitst zijn op de "eigen-aardige identiteitsverschillen en taalmoeilijkheden van onderscheiden minderheidsgroepen" (p.iv). Het betreft hier een karakteristieke welzijnsbenadering. In het commentaar op de Minderhedennota wordt ter verdediging van de instandhouding van categoriale voorzieningen herhaaldelijk verwezen

naar het 'feit' dat voor emancipatiebewegingen in Nederland eigen voorzieningen onmisbaar waren voor hun emancipatieproces (zie Samenwerkende.. 1983: 4).

Hun emancipatiestrategie lijkt niet wezenlijk te verschillen van die welke de overheid voorstaat, behalve dat ze met de regering van mening verschillen over de noodzaak van categoriale voorzieningen op met name het terrein van welzijn. Zij staan een vrij universalistisch georiënteerde emancipatiestrategie voor en bekritisieren juist de nota vanwege het te ver doorgeschoten relativisme. Zij vinden het gevaarlijk dat de regering afstand neemt van het "'westers emancipatiemodel' als blauwdruk voor of einddoel van emancipatie-activiteiten ten behoeve van allochtone vrouwen" (p.x). De Stichtingen en het NCB menen dat wel rekening moet worden gehouden met de specifieke achtergrond, maar dat geldt evenzeer voor autochtone vrouwen, want die vormen evenmin een homogene categorie (p.xi). Ze merken tevens op dat dit relativisme in strijd is met de doelstellingen van zowel het minderhedenbeleid als het vrouwenemancipatiebeleid. Beide zijn gericht op emancipatie en dus op "de rechten van het individu (op zelfbeschikking en ontplooiing)" (idem). Het gaat hier om fundamentele beginselen, waarbij volgens de Stichtingen en het NCB de regering vast moet houden aan haar stelregel dat hier nauwelijks compromissen mogelijk zijn (idem).

Het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM) citeert juist instemmend de bovengenoemde opmerking uit de Ontwerp-Minderhedennota over de emancipatie van allochtone vrouwen (IWM 1981: 224). Dit inspraakorgaan staat een emancipatiestrategie voor ogen die in de buurt lijkt te komen met het bekende Nederlandse model van emancipatie in eigen kring zoals dat door het CDA wordt opgevat. Het idee van emancipatie in eigen kring krijgt bij het IWM zekere segregatieve trekken; het dient gericht te zijn op "opbouw van de eigen samenleving, participatie in de eigen instellingen en ontwikkeling van de eigen cultuur" (p.222). Ter bevordering van het emancipatieproces dient de overheid te beginnen met een "structurele versterking" van de etnische gemeenschappen en dient op allerlei terreinen rekening te worden gehouden met de cultuur van de etnische groepen (p.207, 208). Er wordt een tweesporenbeleid, van zowel het toegankelijk maken van algemene voorzieningen als het instandhouden en uitbreiden van categoriale voorzieningen, bepleit op terreinen zoals welzijns- en volksgezondheidsbeleid. Kernpunt van het onderwijs moet zijn "dat aangesloten wordt bij de ervarings- en belevingswereld van de leerlingen voor wie het onderwijs is bestemd" (p.220). Daarom wordt het voorgestelde onderwijsvoorrangsbeleid afgewezen, omdat daardoor binnen het onderwijs het streven naar vermindering van sociaal-economische achterstanden de aandacht voor de eigen taal en cultuur naar de achtergrond dreigt te dringen. Er wordt daarentegen 'bi-cultureel onderwijs' bepleit, wat inhoudt dat het onderwijs aandacht

moet hebben voor de twee specifieke culturen waarin Molukse (en andere allochtone) kinderen opgroeien.

Het betreft duidelijk een voorkeur voor een zeker structureel pluralisme, waarbij de overheid op grond van etnisch-culturele verschillen een pluralistisch beleid dient te voeren. Zo wordt van de overheid begrip gevraagd "voor het belang dat Molukkers (en anderen) hechten aan het bijeenwonen" (p.216). Op grond van culturele verschillen wordt soms regelrechte ongelijke behandeling bepleit, bijvoorbeeld waar geadviseerd wordt dat bij de vaststelling van wat "betaalbare huur" is "rekening gehouden [dient] te worden met het feit dat Molukkers een aantal adatverplichtingen hebben (financiële ondersteuning van familie, kerk en negorij in het land van herkomst; wederzijdse hulpverlening hier in Nederland) die het vrij besteedbare inkomen aanzienlijk verminderen" (p.217).

De ideeën van de Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers (LFWS) komen in de buurt van het IWM wat betreft de voorgestane particularistisch georiënteerde emancipatiestrategie. Tegelijk pleit de Federatie voor een wijziging van de "maatschappelijke verhoudingen" en in die zin is ze radicaler dan het IWM. In de reactie op de definitieve nota ligt het accent veel meer op het bestrijden van racisme en achterstelling in sociaal-economisch, politiek en cultureel opzicht. Het discours doet denken aan dat van klein-links uit die tijd, behalve dat de kritiek op cultuurimperialisme meer op de voorgrond staat. De Federatie keert zich in beide commentaren tegen het "sociaal-democratisch achterstandsdenken" van de regering, waarin "het emancipatiestreven van etnisch-kulturele immigrantengroepen zijn normering [vindt] dóór en ín de dominante cultuur" (LFWS 1983: 4). Zij ziet in dit betuttelende overheidsbeleid een voortzetting van de "culturele dominantie" die ook kenmerkend was voor de koloniale en de huidige "post-koloniale" relatie tussen Nederland en Suriname (zie LFWS 1981: 5, 25). Juist om zich aan deze "afhankelijkheidsrelatie" te ontworstelen is cultuur "de drijvende kracht van de emancipatie der Nederlandse Surinamers" (LFWS 1981: 5). Algemene instellingen worden met wantrouwen bezien: deze zouden gekenmerkt worden door "onverschilligheid" en het "totaal ontbreken van interesse" (p.16). Emancipatie vereist "engagement" en "idealisme", en een "bewustwordingsaspect", en dit is alleen te vinden in eigen organisaties en categoriale voorzieningen (p.16). Behalve dat ze bevorderlijk zijn voor het emancipatieproces zouden dergelijke voorzieningen bovendien efficiënter zijn, want "drempelverlagend" en beter afgestemd op de behoeften en cultuur van allochtonen. Dit zijn eigenlijk argumenten die bij alle organisaties terugkomen ter verdediging van categoriale voorzieningen en ter ondersteuning van activiteiten van zelforganisaties.

Eenheid in verscheidenheid

De centrale doelstelling van wederzijdse aanpassing uit de regeringsnota zorgt voor nogal wat verwarring. Ze wordt door veel insprekers vanuit minderhedenorganisaties opgevat als symmetrische aanpassing, terwijl dat niet de bedoeling lijkt te zijn geweest van de regering (vgl. Entzinger 1984). Op grond van de feitelijke asymmetrie wordt vervolgens de conclusie getrokken dat de regering meer maatregelen moet nemen om de sociaal-economische, politieke, juridische en sociaal-culturele positie van minderheden te versterken. Het doel hiervan is dat ze zo sterker staan in het proces van wederzijdse aanpassing en zich ook beter te weer kunnen stellen tegen de druk tot aanpassing die uitgaat van de dominante samenleving. Het beleid moet zich tegelijk meer richten op verandering van de samenleving en op een mentaliteitsverandering onder de meerderheid.

Druk vanuit overheid en samenleving op minderheden om verder te integreren in de samenleving en haar instituties wordt door de minderhedenorganisaties van de hand gewezen. Hoewel aan de ene kant in de nota gesproken wordt over niet-inmenging in de waarden en normen van minderheden, worden volgens de organisaties aan de andere kant talloze voorwaarden en beperkingen gesteld aan het behoud van de eigenheid. Alle organisaties - het NCB uitgezonderd - keren zich daarbij tegen de begrenzing van pluriformiteit op grond van de fundamentele normen en waarden van de samenleving. Dat houdt volgens LSOBA in dat ervan wordt uitgegaan dat de fundamentele waarden en normen van de dominante groepen dus onaantastbaar zijn, maar die van minderheidsgroepen niet (p.v). In dat geval zou het begrip van "de multiculturele samenleving" in feite samenvallen met het begrip "integratie" in de zin van een eenzijdige, "fundamentele aanpassing van de etnische bevolkingsgroepen, met behoud van marginale normen en waarden" (idem). Cultuurbeleving wordt zo gereduceerd tot het domein van de "vrije tijd" (LFWS 1981: 5). Deze kritiek lijkt niet geheel terecht; het gaat in een liberale democratie immers om een minimale moraal. En aanspraken op respectering van hun identiteit en gelijke kansen van de minderhedenorganisaties en -groepen zijn juist mogelijk op grond van deze universele beginselen (zie De Swaan 1991). Wel dienen deze universele beginselen altijd geïnterpreteerd en toegepast te worden, zelfs om tot formuleringen in de Grondwet te komen, en juist hierbij spelen tijd- en plaatsbepaalde particulariteiten een rol. Aanpassing in deze laatste zin wordt ook door de regering voorgestaan, alhoewel in beperkte zin.

De organisaties menen dat aan verscheidenheid minder grenzen dienen te worden gesteld en dat hiervoor juist meer mogelijkheden moeten worden geschapen. Zij zien het emancipatieproces meer dan de overheid in termen van maatschappijverandering. Ten eerste ziet volgens hen de overheid het streven naar een multiculturele samenleving te snel begrensd door de geringe mogelijkheden tot verandering van de mentaliteit van de meerderheid. Zoals LSOBA het stelt: "Wij

zien helaas, dat elke beleidsmaatregel in onze richting zonder uitzondering aan de tolerantie van de Nederlandse samenleving wordt afgemeten" (p.iii). Aan de andere kant hebben de organisaties zelf nog lagere verwachtingen van de verdraagzaamheid van de meerderheid. Bovendien komen de organisaties zelf nauwelijks met voorstellen voor de bevordering van de tolerantie en acceptatie. Alleen de Samenwerkende Stichtingen en het NCB bepleiten een beleid gericht op "samenlevingsontwikkeling op wijkniveau" (p.xiv) en ondersteuning van voorlichting door onafhankelijke stichtingen en organisaties over "allerlei facetten van het samenleven in een veelvormig verband" (p.xvi). Maar het IWM bekritiseert de hoofdtaken die de overheid verbindt aan het welzijnswerk voor etnische groepen juist omdat deze te eenzijdig gericht zouden zijn "op relatieverbetering met anderen in de Nederlandse samenleving" (p.222).

Ten tweede zou volgens deze organisaties de regering cultuurverschil als autonome bron van spanningen, conflicten en vooroordeel opvatten, terwijl deze eerder bij maatschappelijke ongelijkheden gezocht moeten worden. Vooral het LSOBA (1981: v) bekritiseert op deze gronden de neiging van de regering om cultuur als zelfstandige verklaring te beschouwen, zonder cultuur te relateren aan de specifieke maatschappelijke omstandigheden waarbinnen deze zich ontwikkelt. De overheid wordt met andere woorden beschuldigd van een culturalistische visie: zij zou culturele verschillen op zichzelf als bron van conflicten opvatten. Deze kritiek van een culturalistische vertekening kan overigens op een andere wijze ook tegen de organisaties zelf ingebracht worden. De speciale behandeling die zij - en vooral de Federatie en het IWM - voor de verschillende etnische groepen verlangen, kan immers alleen geëist worden door de verschillende etnisch-culturele groeperingen ieder op zichzelf als homogeen en als fundamenteel verschillend van de dominante omgeving voor te stellen (vgl. Von Benda-Beckmann & Verkuyten 1995).

Ten derde is de negatieve waardering die door de overheid gegeven wordt aan het terugtrekken op de eigen groep - door het als "isolement" en dus als tegendeel van "participatie" te waarderen - volgens hen onterecht (zie bijv. Samenwerkende... 1981: iv; LFWS 1981: 7). Het benadrukken van verschillen en een zekere mate van terugtrekking op de eigen groep worden door de organisaties als noodzakelijke fasen in het emancipatieproces opgevat (zie Samenwerkende.. 1981: iv). Alle organisaties menen dat inpassing in algemene voorzieningen niet opgedrongen mag worden. De Federatie en het IWM benadrukken bovendien dat de uiteindelijke integratie in de samenleving een zeer langdurig proces kan zijn en dat integratie als "vermenging" niet opgelegd mag worden. De overheid moet volgens hen ook segregationistische wensen van allochtonen respecteren. Zo stelt de Federatie (1981: 19) dat het "als bekend verondersteld [mag] worden dat minderheidsgroepen primair op de eigen groep gericht zijn" en dat dit "gegeven" "als positief in plaats van negatief beschouwd [moet] worden".

Ten slotte gaat veel kritiek uit naar het paternalisme dat uit deze drang tot inpassing en aanpassing zou blijken. Bij de Federatie (1981) staat kritiek op deze "betutteling" en "(ongeduldige) aansporingen" zelfs centraal. De voorwaarden die in de nota genoemd worden voor inwilliging van verlangens van minderheden inzake de beleving van hun eigenheid - namelijk dat deze voor de samenleving als geheel geen ongunstige gevolgen hebben - worden door alle organisaties onacceptabel geacht. Dat schept de mogelijkheid "van willekeurige onderdrukking van een deel van de cultuur van de etnische bevolkingsgroepen in de naam van een vermeend algemeen belang" of een opvatting van welzijn, welke door de meerderheid wordt bepaald (LSOBA 1981: v). Tevens is het in strijd met het principe van culturele gelijkwaardigheid, doordat uitgegaan wordt van de superioriteit van Nederlandse normen en waarden (idem). Volgens LSOBA dient de overheid minderheden de mogelijkheden te bieden om zelf de voor hen "relevante vormen van welzijn en welvaart na te streven" (p.v). Dit staat mijns inziens evenwel op gespannen voet met de uitgebreide voorzieningenstructuur van de Nederlandse verzorgingsstaat, al zou het voorzieningenbeleid natuurlijk in etnisch opzicht pluriformer kunnen. Dit laatste is wat het IWM bepleit. Het Molukse inspraakorgaan meent dat een cultureel beleid voor minderheden "gelijkenis zou moeten vertonen met de verhouding overheid-bijzonder onderwijs: een actief voorwaardenscheppend beleid en kwaliteitsbewaking van de kant van de overheid, zonder dat van bemoeienis sprake is met de richting en inrichting" (p.210). Eigenlijk alle organisaties menen in zekere zin dat de overheid zich moet onthouden van inhoudelijke inmenging in culturele identiteiten van allochtonen, terwijl zij anderzijds wel voorwaarden voor identiteitsbeleving en voor ontplooiing van cultuuruitingen moet scheppen (zie Urbanus 1983).

Zoals ook de VVD en D66 begin jaren tachtig benadrukten, staat een van bovenaf geleid emancipatieproces onvermijdelijk op gespannen voet met het idee van emancipatie zelf. In het commentaar van de Stichtingen en het NCB op de Minderhedennota stellen zij dat emancipatie "gericht is op bevrijding, gelijkheid en gelijkwaardigheid" en dat dit streven "kan botsen met de gevestigde normen en waarden in de samenleving en dus ook met de overheid". Juist daarom dient de overheid zich "voorwaardenscheppend op te stellen en niet beheersend" (Samenwerkende.. 1983: 10). Ook het IWM meent dat de regering "etnische groepen zoveel mogelijk zelf hun eigen weg [moet] laten vinden; dat gaat op het eerste gezicht misschien langzamer dan wanneer alles voor hen wordt uitgestippeld, maar het heeft op langere termijn meer effect" (p.210-211). Het komt erop neer dat de overheid individuele integratie in algemene structuren uiteindelijk als een voorwaarde voor het emancipatieproces ziet, terwijl de minderhedenorganisaties collectieve vormen van emancipatie voorop stellen, en menen dat pas na voldoende verandering van de samenleving integratie in meer individuele deze zin wenselijk is.

Het IWM staat als enige duidelijk een blijvende vorm van structureel pluralisme voor. Het is ook de enige organisatie die een beperkte vorm van rechtspluralisme bepleit. Zo moet volgens het inspraakorgaan onderzocht worden "in hoeverre in de Nederlandse wet- en regelgeving met adatrekels rekening kan worden gehouden", bijv. wat betreft toelatingsbeleid, kinderbijslag en belastingwetgeving (p.228), evenals op terreinen van personen- en familierecht (p.229). Ook bepleit het IWM na te gaan of in het strafrecht "met de culturele achtergronden van betrokkenen rekening kan worden gehouden" (p.229).

4.3.3 De Minderhedennota (1983)

September 1983 kwam de regering met de definitieve *Minderhedennota*. De hoofddoelstelling en de drie daarvan afgeleide hoofdelementen van het minderhedenbeleid uit de Ontwerp-Minderhedennota wordt letterlijk gehandhaafd, evenals de doelgroepen.⁹ Toch zijn er ook belangrijke verschillen met de Ontwerp-minderhedennota. De uitgangspunten van het beleid zijn nu beter doorgevoerd worden in de beleidsvoornemens en -maatregelen. Mede hierdoor wordt meer uitdrukkelijk aandacht besteed aan het emancipatiebeleid als een van de drie doelstellingen van het beleid. Er wordt ook meer aandacht besteed aan het achterstellingsbeleid; naar aanleiding van een onderzoek (zie Beune en Hessels 1983) wordt nu met meer nadruk erkend dat sprake is van een zwakkere rechtspositie en achterstelling in wet- en regelgeving. Bovendien worden aan de drie hoofdthema's nog enkele thema's toegevoegd, zoals bijzondere aandacht voor vrouwen en jongeren onder minderheden en het beleid voor achterstandsgebieden. Wat dit laatste betreft, wordt een achterstandsgebiedenbeleid voorgesteld, in feite een vorm van algemeen achterstandsbeleid dat dus zowel allochtone als autochtone kansarmen ten goede komt.

Het centrale element in deze nota is weer de doelstelling van het verminderen van sociale en economische achterstanden, en met het oog hierop wordt sterker dan in de ontwerp-nota de nadruk gelegd op inpassing van minderheden in algemene instituties en voorzieningen. De regering merkt zelf op dat ze hiermee deels "tegen de stroom ingaat", tegen de verlangens van organisaties van minderheden die vrezen dat afbouw van categoriale maatregelen ten koste gaat van hun positieverbetering en hun wensen betreffende cultuurbeleving en emancipatie. Het uitgangspunt van de

⁹ Tijdens de behandeling van de nota in de Kamer geeft de minister van Binnenlandse Zaken aan dat de overheid die groepen tot doelgroepen heeft genomen bij wier aanwezigheid in dit land de regering meer direct betrokken is geweest (UCV 52), en waarvoor de samenleving dus een specifieke verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast zijn om pragmatische redenen woonwagengebieden en zigeuners toegevoegd.

regering is dat algemeen beleid de voorkeur dient te krijgen. Indien aanpassing van algemene voorzieningen - om ze beter te laten aansluiten bij de bijzondere positie van minderheden - onvoldoende mogelijk is, kunnen specifieke maatregelen en voorzieningen worden overwogen. Deze zijn alleen bedoeld als "tijdelijke correctie of aanvulling" op het algemene beleid (p.10). Dit uitgangspunt wordt strikter doorgevoerd dan in de ontwerp-nota. De redenen die hiervoor gegeven worden zijn behalve van financiële ook van principiële aard: categoriale maatregelen worden volgens de regering door algemene instellingen en de (lokale) overheid als een excuus gebruikt om geen maatregelen te hoeven treffen voor het garanderen van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen, een ontwikkeling die "een gelijkwaardig ingezetenschap" in de weg staat (p.2,13).

Het zwaartepunt ligt dus op gelijkheid en gelijke behandeling, wat ook tot uiting komt in het geïntroduceerde evenredigheidsbeginsel. Aan dit beginsel wil de regering de effecten toetsen van het beleid gericht op het daadwerkelijk - dus niet slechts formeel - toegankelijk maken van algemene voorzieningen die door de overheid geleverd of gesubsidieerd worden (vgl. Van Praag 1984). Geconstateerde onevenredigheden kunnen een aanleiding vormen voor nader onderzoek naar belemmerende factoren, welke zowel aan de kant van de voorzieningen als aan de kant van de minderheden kunnen liggen (p.18). Een evenredige verdeling wordt dus niet als doelstelling maar slechts als toetssteen gehanteerd, gericht op een kleurenblind ideaal van procedurele rechtvaardigheid (vgl. Oude Engberink 1987). Met het oog op gelijke toegang dienen de instellingen evenwel rekening te houden met de etnisch-culturele, religieuze en linguïstische verschillen onder de bevolking. Tegen de achtergrond van de voorkeur voor algemeen beleid valt te begrijpen dat "vooralsnog" inzet van een instrument als voorkeursbehandeling niet nodig wordt geacht, te meer daar dit "een ongewenst onderscheid tussen ingezetenen" eerder zal "versterken dan opheffen" (p.19).

De regering ziet het verminderen van achterstanden en bestrijding van achterstelling als de belangrijkste voorwaarden voor een emancipatieproces. Tevens meent ze dat grondrechten en algemene wet- en regelgeving in principe voldoende ruimte en mogelijkheden bieden aan alle burgers om hun identiteit gezamenlijk vorm te geven. Extra maatregelen ter ondersteuning van de emancipatie worden soms gerechtvaardigd geacht om redenen die samenhangen met de minderheidspositie van de doelgroepen: vanwege hun geringe aantal en hun achterstandspositie zouden zij in de praktijk minder kansen hebben om van het recht op behoud en ontwikkeling van de eigen cultuur, religie en taal gebruik te maken (zie TWCM 1995: 22). Zo worden maatregelen voorgesteld ter versterking en bevordering van hun maatschappelijke en politieke invloed en participatie: het instellen van een landelijke inspraakstructuur, het ondersteunen van eigen organisaties, het bevorderen van lokale inspraak en het verlenen van lokaal kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen. Ook

met het oog op de vormgeving en beleving van de eigen cultuur worden enkele maatregelen voorgesteld, maar op dit punt is de regering terughoudender dan in de ontwerp-nota en zegt ze strikter te willen vasthouden aan haar politieke neutraliteit, ook om bevoogding te vermijden. Daarom gaat de voorkeur uit naar algemene regelgeving en het toegankelijk maken van algemene voorzieningen. Wel zijn bepaalde onderdelen van het onderwijs- en welzijnsbeleid gericht op cultuurbeleving en de ontwikkeling van een multiculturele samenleving, met name het onderwijs in eigen taal en cultuur, intercultureel onderwijs en bepaalde activiteiten van de categoriale steunfunctie-instellingen.¹⁰

Uit dit alles komt naar voren dat de doelstelling van identiteitsbeleving in de definitieve nota sterker dan in de concept-nota ingeperkt en gerelativeerd wordt, en meer dienstbaar wordt gemaakt aan het streven naar het inlopen van achterstanden en bevorderen van gelijke behandeling. Aan de andere kant worden het streven naar collectieve emancipatie en de wens tot beleving van de eigen identiteit - althans in woorden - minder afhankelijk gesteld van 'zwaarwegender belangen van de samenleving', zoals in de ontwerp-nota. De vrees voor sociaal en cultureel isolement - prominent aanwezig in het WRR-rapport en de ontwerp-nota - is langzamerhand naar de achtergrond verdwenen. Door het niet meer noemen van dergelijke maatschappelijke begrenzings- en voorwaarden voor verscheidenheid komt uit de nota een meer ongecompliceerde positieve waardering van identiteitsbeleving en groepsvorming naar voren. Wellicht is dit het gevolg van de kritiek die minderhedenorganisaties juist op deze punten leverden.

Bevordering van maatschappelijke eenheid wordt in de nota, net als de ontwerp-nota, in feite vooral gezien vanuit de sociaal-liberale optiek. Samenhang ontstaat vooral door het verzekeren van gelijke rechten voor alle ingezetenen en door het opgaan en opgenomen worden van minderheden in instituties en algemene voorzieningen van de samenleving. Zo wordt in de nota gesteld dat minderheden bovenal als integraal onderdeel van de samenleving moeten worden beschouwd, en dat dit het tegendeel is van het op een afstand gehouden worden door de rest van de samenleving en het op een afstand blijven (p.11). Een belangrijk doel van het beleid is het overbruggen van deze afstand, wat zowel inspanningen van minderheden als van de samenleving met zich mee brengt. Bevordering van participatie in de samenleving en haar instituties is niet alleen van belang om achterstanden in te lopen,

¹⁰ Begin jaren tachtig werden de categoriale welzijnsinstellingen, die zich voorheen vooral met eerstelijns hulpverlening bezighielden, omgevormd tot (tweedelijns) organisaties op bovenlokaal niveau met 'steunfuncties' (begeleiding, onderzoek, studie en ontwikkeling) ten behoeve van algemeen welzijnswerk. Daarnaast hadden ze pleitbezorging en voorlichting als taken. De eerstelijns activiteiten van de categoriale welzijnsinstellingen moesten dus overgenomen worden door de algemene instellingen. (WRR 1989: 195-196)

maar ook met het oog op samenhang en solidariteit, vereist voor het functioneren van een democratische samenleving.

"Het is van betekenis voor een democratie dat ingezetenen van elkaars beweegredenen, achtergronden en inzichten op een open wijze kunnen kennis nemen" (p.107).

Het ideaal is de "ontwikkeling naar een open, multiculturele samenleving" (p.108). Soms kan dit doel beter gerealiseerd worden via tijdelijke specifieke voorzieningen en belangenbehartiging via eigen organisaties.

4.3.4 Discussie in de Tweede Kamer over de Minderhedennota

De Minderhedennota is niet ongemerkt aan de Tweede Kamer voorbijgegaan.¹¹ Er zijn in totaal zes uitgebreide commissievergaderingen (UCV's) aan de Minderhedennota gewijd, verspreid over februari en maart 1984. De eerste vergadering (UCV 48) is in deze paragraaf als basis voor de analyse genomen, omdat daarin de uitgangspunten van de nota becommentarieerd werden. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van de verslagen van vergaderingen over de drie hoofdthema's, namelijk beleid inzake achterstand, achterstelling en emancipatie (UCV's 52, 58 en 61). Hieruit is geput ter aanvulling en verdere uitwerking van de standpunten van de fracties in enkele voor dit onderzoek relevante controversen.

Uit de vergaderingen blijkt dat de meeste fracties zich min of meer kunnen vinden in de ontwikkelde beleidslijnen zoals gepresenteerd in de Minderhedennota. De algemene kritiek van de fractiewoordvoerders is dat het voorgenomen minderhedenbeleid zoals gepresenteerd in de nota te vaag is en te veel in voornemens blijft hangen. Alleen de CP en de SGP distantieëren zich expliciet van de gepresenteerde uitgangspunten voor het minderhedenbeleid.

Gelijkheid en verschil

De keuze tussen doelstellingen van bevordering van gelijkheid en/of erkenning van verschil is tijdens de algemene beschouwingen over het minderhedenbeleid uitgebreid aan de orde gekomen. Krajenbrink (CDA) meent dat het hier gaat om de keuze tussen "het integratiemodel" en "het emancipatiemodel" (UCV 48: 8), wat in

¹¹ Er is in totaal zo'n 30 uur over de Minderhedennota gesproken in de UCV's. Daaraan ging nog het een en ander vooraf, zoals een hoorzitting van de betreffende commissie waarin een aantal instellingen en organisaties de gelegenheid werd geboden hun meningen over de nota en het te voeren minderhedenbeleid te presenteren.

feite neerkomt op het verschil tussen een beleid dat het primaat legt bij het verminderen van achterstanden dan wel bij identiteitsbeleving en het bevorderen van collectieve inpassing van sociaal-culturele groepen. Dit onderwerp heeft eveneens te maken met het thema van 'eenheid in verscheidenheid', in zoverre integratie en emancipatie gericht zijn op het bevorderen van samenhang, solidariteit en maatschappijverandering. Toch zal het hier behandeld worden, omdat het bovenal betrekking heeft op de keuze tussen doelstellingen van 'gelijkheid' en 'verschil'. De onenigheid over deze kwestie hangt samen met een tweede vraag, namelijk over de aanvaardbaarheid van de voorgenomen accentverlegging binnen het minderhedenbeleid naar het algemeen beleid. Vanuit wat in deze vergadering ook wel als "het integratiemodel" wordt aangeduid, gaat het hier primair om een kwestie van instrumentering en effectiviteit. Vanuit de optiek van wat hier als "het emancipatiemodel" wordt aangeduid is de zaak complexer, doordat categoriale voorzieningen dan niet alleen functies vervullen gericht op de bestrijding van achterstanden maar ook met betrekking tot identiteitsbeleving en collectieve vormen van emancipatie.

Er komt tijdens de vergadering een zekere tweedeling naar voren wat betreft de voorkeur voor integratiestrategieën. Zoals Krajenbrink aangeeft, lijkt het erop dat "de VVD primair kiest voor het integratiemodel en het CDA voor het emancipatiemodel" (UCV 48: 34). De opvattingen van de afgevaardigden van PvdA en D66 zijn eveneens bij het integratiemodel in te delen, terwijl die van klein-links in de richting gaan van het emancipatiemodel. Deze tweedeling komt tot uiting in de motie die Dijkman (groep Scholten/Dijkman)¹² indient, waarin gevraagd wordt voorrang te verlenen aan emancipatoire maatregelen boven maatregelen die op integratie gericht zijn. Deze motie wordt later in de Kamer verworpen, al krijgt ze steun van precies die fracties waarover we op grond van de analyses in hoofdstuk 3 kunnen verwachten dat ze emancipatie boven integratie laten prevaleren. Behalve de groep Scholten/Dijkman zijn dat CDA, CPN, PPR, EVP en PSP. Zij hebben een duidelijke aversie tegen de term "integratie", door hen geassocieerd met eenzijdige culturele aanpassing en gedwongen inpassing in algemene voorzieningen. Een groepsgewijs emancipatieproces met behoud van de eigen identiteit achten zij het meest wenselijk en het meest effectief met het oog op zowel positieverbetering als de verandering van de samenleving in een multiculturele richting. Een dergelijk emancipatieproces vereist volgen hen categoriale voorzieningen en ondersteuning van eigen organisaties, naast het toegankelijk maken van algemene voorzieningen ("een tweesparenbeleid"). Hier komt een overeenkomst tussen de opvattingen over integratie van CDA en klein-links naar voren die ook al bleek uit het vorige hoofdstuk; maar er zijn ook grote verschillen tussen de visies van deze partijen.

¹² Deze 'groep' werd gevormd door twee zogeheten 'dissidenten' die uit het CDA waren gestapt.

Het vraagstuk van de multi-etnische samenleving wordt door de woordvoerder van de CDA-fractie, Krajenbrink, primair opgevat als een van het "samenleven van mensen die afkomstig zijn uit verscheidene etnische groepen en culturen", met het oog waarop "wij onze gehele samenleving [zullen] moeten herinrichten en vernieuwen" (p.6). Daaraan voegt hij toe: de "problemen (...) worden aanzienlijk vergroot door de sociaal-economische problematiek" (idem). Het gaat dus vooral om een kwestie van "verhoogde veelvormigheid", waaraan hij toevoegt dat "wij [het CDA], mede gezien onze eigen ervaringen, de veelvormigheid een warm hart toedragen" (UCV 48: 8). Een groei van "bijzondere categoriale organisaties en instellingen" wordt gezien als "een ontwikkeling die noodzakelijk is voor de emancipatie en de identiteitsbeleving van de respectieve groepen", noodzakelijk "zowel om zichzelf te kunnen zijn in, als om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving" (idem). De "categoriale voorzieningen" kunnen "zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid" bevorderen (p.9). Daar komt bij dat "algemene instellingen vaak weinig of geen belangstelling hebben voor de etnische minderheden, geen specifieke deskundigheid op dit gebied in huis hebben en niet werkelijk algemeen toegankelijk zijn" (idem). Daarom acht hij een "tweesporenbeleid" noodzakelijk en toont hij zich bezorgd over de regering die lijkt te kiezen voor het uitgangspunt "dat het algemene in beginsel ook beter is dan het bijzondere". Dit is "een liberalistisch, respectievelijk socialistisch trekje in de nota", waartegen het CDA zich zal blijven verzetten: "wij zijn wars van 'veralgemenisering'" (idem). Het CDA meent dat emancipatie uiteindelijk wel tot integratie zal leiden, maar vindt dat je niet "tegen groepen [kunt] zeggen: je moet tegelijkertijd integreren en emanciperen" want dat is "zeer verwarrend" (p.39). Naar de mening van Krajenbrink kan dus met het verloop van het integratieproces op den duur het accent worden verlegd naar algemene voorzieningen, zonder dit op te dringen. En in veel gevallen zullen categoriale voorzieningen "een permanent karakter hebben vanwege het specifieke, het cultureel bepaalde karakter van de behoeften waarin moet worden voorzien" (p.9). Uit het bovenstaande komt naar voren dat in de visie van het CDA "groepen" voorop staan. Een probleem dat zich mijns inziens hierbij kan voordoen is, dat de leden van die groepen dat groepslidmaatschap niet altijd zo ervaren als Krajenbrink denkt dat ze dat doen.

De klein-linkse partijen (CPN, PSP, PPR) zien racisme en onderdrukking in allerlei vormen als voornaamste probleem. De overheid moet naar de mening van Van Es (PSP) "prioriteit" geven aan "het wegnemen en weghouden van structurele ongelijkwaardigheid" (UCV 48: 18). Door discriminatie te bestrijden en door "maatregelen uitgaande van het evenredigheidsprincipe" (p.18), waarmee ze doelt op voorkeurshandeling: "regels voor een bepaald percentage woningen of banen" voor minderheden (p.38). Daarnaast moet de overheid "vormen van belangenbehartiging door organisaties van etnisch-culturele groepen (...) erkennen en stimuleren" (p.18). Brouwer (CPN) voegt daaraan toe dat deze organisaties niet afgemeten dienen te

worden naar "louter Nederlandse normen" (UCV 48: 17). Categoriele voorzieningen vindt Van Es (PSP) nodig, omdat "sterk het gevoel in deze groepen leeft, dat een beleid gericht op algemene achterstand hun op geen enkele wijze recht doet" (p.18). Het algemeen beleid blijkt bovendien weinig resultaten af te werpen. Dit zijn alle dezelfde argumenten als die Krajenbrink (CDA) aanvoerde. Inspraak en eigen organisaties worden door Van Es opgevat als "een variant van het evenredigheidsprincipe" (UCV 58: 26). Zo gaat het bij inspraak om het compenseren van het gemis aan evenredige "invloed op de democratische besluitvormingsprocedures" (idem). In deze lijn ligt ook het argument van het bieden van tegenwicht tegen cultuurimperialisme, door eigen organisaties en inspraak te ondersteunen. Zo bekritiseert Van Es (PSP) de nota omdat hierin niet onderkend wordt "dat de Nederlandse cultuur niet alleen dominant is omdat het een meerderheidscultuur is, maar ook omdat die Nederlandse cultuur geacht wordt superieur te zijn" (UCV 48: 18). Dergelijke superioriteitsgevoelens verbindt ze met de term "racisme". Eigen organisaties worden door deze partijen meer dan door het CDA opgevoerd als "belangenbehartigingsorganisaties" en als organisatorische verbanden voor bewustwording en strijd voor een gelijkwaardige positie in allerlei facetten.

De minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk (VVD), evenals de fracties van VVD, PvdA en D66 hebben weinig problemen met het gebruik van de term integratie. Zij benadrukken dat integratie en emancipatie samen gaan, en leggen daarbij het accent op inpassing in algemene instituties en voorzieningen en op sociaal-economische positieverbetering als voorwaarden voor identiteitsbeleving.

De woordvoerder van de PvdA-fractie, Buurmeijer, stemt in met de keuze die in de nota wordt gemaakt voor "integratie", al gaat zijn voorkeur uit naar de term "emancipatoir integratieproces". Op basis van een vergelijking met de emancipatie van katholieken, kleine luyden en socialistisch georiënteerde arbeiders meent hij dat een emancipatieproces allereerst gekenmerkt wordt door "een versterking van de eigen identiteit", waarbij zelforganisatie een voorwaarde is. Ten tweede vond onvermijdelijk "een aanpassing plaats aan de heersende cultuuropvatting" (UCV 48: 4). Dit lijkt hem ook de juiste route voor integratie van allochtone minderheden. In tegenstelling tot de fracties van CDA en klein-links sluit Buurmeijer zich aan bij de voorkeur van de regering voor inpassing in algemene kaders: "Vanuit het gezichtspunt van rechtsgelijkheid is dat een goede zaak en wordt voorkomen dat via aparte organisaties en voorzieningen voor minderheden een stigmatiserend effect ontstaat" (idem). De "reacties van minderheidsgroepen" tegen de beleidswijzing zijn voor de PvdA "niet overtuigend": "het ontgaat onze fractie (...) waarom maatschappelijk werk op categoriale basis moet worden uitgevoerd" (p.33). Categoriele voorzieningen zijn alleen gerechtvaardigd voor het aanpakken van specifieke problemen van allochtonen. Daarbij wordt vooral gedacht aan "het creëren van eigen voorzieningen

(...) voor het behartigen van eigen belangen in de sfeer van recreatie en ontmoeting en op het terrein van religie en cultuur die bij veel etnisch-culturele groepen vaak nauw samenhangen" (p.4-5). Tevens merkt Van Ooijen (PvdA) op dat "in ons land van oudsher voor onderscheiden levensbeschouwelijke groeperingen eigen voorzieningen bestaan" (UCV 52: 2) en dat de PvdA-fractie geen reden ziet om op het punt van minderhedenbeleid roomser dan de paus te zijn.

De woordvoerder van de VVD-fractie, Hermans, verwerpt de indeling door Krajenbrink van de VVD bij het "integratiemodel". Net als de PvdA-fractie is het volgens hem slechts een "schijnbare tegenstelling", want emancipatie van culturele groepen en integratie in de samenleving kunnen heel wel samengaan (UCV 48: 36). Hermans keert zich veel scherper en principiëler dan de PvdA-fractie tegen "categoriaal beleid". Toch meent hij dat specifieke voorzieningen nodig kunnen zijn voor "specifieke problemen", maar de overheid moet hier terughoudend zijn. Daarentegen verdienen activiteiten van "eigen organisaties en eigen initiatieven van minderheden" juist meer overheidssteun. Hermans keert zich hiermee tegen "de verlamme invloed welke uitgaat van de zo overmatige overheidsbemoediging". Hij zegt zich aan te sluiten bij kritiek vanuit minderheidskringen op het bevoogdende karakter van het overheidsbeleid. Het stelt dat de VVD "vanuit de liberale gedachte dat de zelfstandige kracht van de mens de basis vormt van onze samenleving (...) met name de eigen organisaties een goede weg [acht] om de zelfwerkzaamheid in de Nederlandse samenleving aan te vatten" (p.12). De overheid dient minderheden steun te bieden gericht op bevordering van "zelfredzaamheid" en het kunnen dragen van de "eigen verantwoordelijkheid", vanuit het ideaal van "emancipatie van onderaf" (p.11). Dit geldt ook voor het wegwerken van achterstanden. De overheid dient daarbij gelijke rechten en gelijke behandeling te verzekeren, en zeker niet positief te discrimineren (p.11). Wel onderschrijft Hermans de overheidsdoelstelling van "evenredigheid en toegankelijkheid" (p.12).

De VVD kent aan zelforganisaties veel heilzame functies toe. Zelforganisaties kunnen ervoor zorgen dat "de beleving van de eigen normen en waarden binnen de grenzen van de Nederlandse wet tot ontplooiing" komt (p.11). Zo wordt aanpassing bevorderd zonder dat allochtonen "te zeer vervreemden van de oude normen en waarden" (p.13). Ze "geven de leden van de minderheden geborgenheid en steun" (UCV 52: 17), en ze kunnen spanningen binnen gezinnen als gevolg van het samenvallen van een generatie- en cultuurkloof voorkomen (UCV 48: 12). Bovendien geven ze "extra steun aan het zelfrespect" van de groepsleden, waardoor "de Nederlandse samenleving uiteindelijk minder argwanend tegemoet" wordt getreden (p.12). Het verschil met bijvoorbeeld de opvattingen van het CDA op dit punt is dat de VVD zich principieel keert tegen een categoriale voorzieningenstructuur die gekenmerkt zou worden door een verstrengeling van staat en samenleving (het middenveld). Bovendien wordt bij een conflict tussen de beleidsdoelstellingen door

de VVD-fractie prioriteit gegeven aan het inlopen van achterstanden. Dit blijkt onder meer uit het oordeel van Dijkstal (VVD) dat OETC "alleen maar gewenst is als een bijdrage wordt geleverd aan de integratie" (UCV 52: 15). Nu meent de VVD dat dit laatste inderdaad het geval is, maar de VVD geeft toch de voorkeur eraan OETC buiten schooltijd te geven zodat het niet ten koste gaat van het regulier onderwijs.

De woordvoester van de D66-fractie, Wessel-Tuinstra, sluit zich aan bij Hermans door te benadrukken dat het minderhedenbeleid niet dient in te houden "zorgen voor de minderheden" (UCV 48:16). De "regering moet de voorwaarden scheppen waarbinnen de emancipatie van deze groep uit eigen kracht mogelijk is" (idem). Zij neemt in tegenstelling tot de woordvoerder van de VVD-fractie een meer pragmatische houding in tegenover categoriale instellingen: "datgene wat moeizaam is opgebouwd en zijn bestaansrecht heeft bewezen" dient niet louter vanwege een voorkeur voor algemeen beleid afgeschaft te worden.

De kleine confessionele partijen vertonen een duidelijke aversie tegen het begrip emancipatie. Leerling (RPF) associeert het begrip met een "bewustmakingsstrategie" en "doorbreking van bestaande verhoudingen", en dat is zeker geen taak van de overheid (UCV 58: 30). Allochtonen moeten naar zijn mening "inburgeren" in de publieke sfeer. Leerling (RPF) ziet "groepsvorming" onder minderheden als "een soort vrijwillige apartheid en gettovorming", wat krachtig moet worden tegengegaan (UCV 48: 20). Hij meent: "De vreemdelingen die buiten de privésfeer vast willen houden aan bij voorbeeld hun eigen taal en regels, moeten daarvan de consequenties nemen en terugkeren naar hun vaderland" (idem). De enige vorm van specifiek beleid voor minderheden die hij lijkt voor te staan is onderwijs in de Nederlandse taal. Van Rossum (SGP) vindt dat bestrijding van achterstanden onder minderheden afhankelijk gesteld moet worden van de inspanningen van allochtonen zelf op de betreffende terreinen, omdat rechten samengaan met plichten, maar juist op dit laatste punt is de nota volgens hem te zwak (UCV 52: 20). De nota is bovenal te veel "vreemdeling-gericht" en besteedt te weinig aandacht aan de problemen van autochtonen, met name die in "concentratiewijken" (p.19). Om deze redenen, en vanwege het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van culturen, onthoudt hij zijn instemming met de uitgangspunten van de nota (idem).

Janmaat (CP) wijkt af van de andere sprekers, in zoverre dat hij het geheel oneens is met de probleemdefinities van de overheid. Wel sluit hij gretig aan bij de vele "problemen" die tijdens de vergadering naar voren zijn gebracht om zijn stelling te onderbouwen "dat de achterstand van etnische minderheden niet meer in te halen is" en dat er sprake is van een "gigantisch probleem" en een "hopeloze situatie" (UCV 52: 24). De Centruumpartij stelt hiervoor "nog steeds dezelfde oplossing voor: in het kader van ontwikkelingshulp remigratieprojecten stimuleren".

Daaraan voegt hij toe: "Ook voor minderheden zelf blijkt remigratie in deze maatschappelijke situatie de beste oplossing te zijn" (idem).

Het onderscheid tussen "integratiemodel" en "emancipatiemodel" kan verschillen in prioriteiten in uitgangspunten verduidelijken. Bij het maken van keuzes over concrete kwesties spelen evenwel allerlei andere factoren en overwegingen mee. Zo leggen zowel PvdA als VVD het zwaartepunt op inpassing in algemene kaders. Maar in de discussie over het effectueren van evenredigheid en toegankelijkheid wordt door de PvdA - vanuit haar meer egalitaire ideologie - veel belang gehecht aan het toetsen van evenredigheid en door VVD niet. Doordat de bewindslieden hierover in het vage blijven, kiest PvdA - in tegenstelling tot de VVD - veelal voor het voorlopig instandhouden van allerlei categoriale voorzieningen, vanuit de vrees dat zonder zo'n toetsing categoriale voorzieningen worden afgebouwd terwijl algemene voorzieningen nog onvoldoende toegankelijk zijn.

Eenheid in verscheidenheid

Tijdens de vergaderingen komt het thema van een maatschappelijke basis voor een stabiele liberale democratie onder andere aan bod in discussies over de (on)mogelijkheid van de multiculturele samenleving als ideaal, het bevorderen van wederzijdse acceptatie en loyaliteit aan de rechtsstaat.

Janmaat (CP) verzet zich tegen de multiculturele samenleving als doelstelling: de overheid moet kiezen voor "handhaving en uitbreiding van de Nederlandse cultuur zoals die zich geleidelijk heeft ontwikkeld" (UCV 48: 21). In feite accepteert hij al niet het algemene uitgangspunt dat het wenselijk is om minderheden als medeburgers op te nemen in de samenleving.

De kleine confessionele partijen achten integratie van minderheden wel wenselijk, maar de kwalificatie van Nederland als "multiculturele samenleving" valt ook bij hen in slechte aarde. Deze term zou te hoge verwachtingen wekken over de aanpassing van de Nederlandse samenleving aan minderheden, merkt Schutte (GPV) op (UCV 48: 22). Ook Van Rossum (SGP) bekritiseert deze term omdat die uit zou gaan van de gelijkwaardigheid van culturen, terwijl culturen volgens hem niet als gelijkwaardig kunnen functioneren binnen het kader van een nationale staat (UCV 52: 20).¹³ Leerling (RPF) verbindt het nationalistische idee met de "geschiedenis van de torenbouw van Babel" die ons duidelijk zou leren "dat God volken en talen een eigen plaats op de wereld heeft gegeven" (p.20). Hij accepteert de aanwezigheid van gevestigde allochtonen, maar evenals in het bijbelse "Israël zal ook in Nederland de vreemdeling zich moeten voegen naar de wetten en de regels die hier

¹³ Hierop reageert de minister van Binnenlandse Zaken door te stellen dat de regering alleen uitgaat van gelijkwaardigheid van individuen.

gelden" en moet hij zich in het openbare leven houden aan "de Nederlandse traditie" (idem). Het verblijf hier voor allochtonen wordt door de RPF evenwel voorwaardelijk opgevat: de RPF wil dat voor het toekennen van een permanente verblijfsvergunning als "dwingende eis" wordt gesteld "de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de wetgeving en de cultuur" (p.20). De SGP wenst ook een meer dwingend beleid gericht op aanpassing. Bestrijding van racisme en discriminatie door de overheid krijgt hun steun. Wel merkt Van Rossum op dat discriminatie en racisme deels verklaard kunnen worden uit "een botsing der culturen, die hier en daar irritaties wekt" en onvoldoende aanpassing van allochtonen (UCV 58: 26). Bovendien zou de overheid afgunst onder autochtone kansarmen zelf bevorderen, want over "hun problemen" wordt in de nota niet gerept (idem).

De overige partijen zien niet zulke spanningen tussen het algemeen belang en de belangen van minderheden. Zij onderschrijven de regeringsvoorkeur voor 'wederzijdse aanpassing' en het streven naar een multiculturele samenleving, al vullen ze het wel verschillend in.

Naar de opvatting van de PvdA-fractie (UCV 48: 3) is er in de nota te weinig oog voor de "schaduwzijde" van de multiculturele samenleving: de toenemende onverdraagzaamheid en racisme. Daarom zou het minderhedenbeleid volgens haar vooral een meerderheidsbeleid moeten zijn, gericht op het aanpakken van de "fricties die ontstaan" door een multiculturele samenleving "en het gedrag van de meerderheid dat daaruit voortvloeit" (idem). Bevordering van wederzijdse acceptatie vereist bestrijding van vooroordelen en intolerantie. Buurmeijer stelt dat hiertoe aangeknoopt dient te worden bij "de sociaal-contacthypothese en de concurrentiehypothese" (UCV 58: 12). Uit de eerste hypothese leidt hij de aanbeveling af dat de overheid vooral interetnische contacten in de sfeer van vrije tijd moet bevorderen. Dit staat overigens op gespannen voet met Buurmeijers eerder pleidooi (UCV 48) voor categoriale voorzieningen op juist dit vlak. De concurrentiehypothese zou ons leren dat autochtonen leden van etnische minderheden "als concurrenten zien in het gebruik van voorzieningen" en daarom hecht de PvdA "aan beleid dat alle bewoners in achterstandssituaties ten goede komt" (UCV 58: 12). Politiek-juridische integratie krijgt ook direct aandacht. Zo pleit Buurmeijer in feite voor een verdere loskoppeling van burgerschapsrechten en nationaliteit als hij de regering bekritiseert omdat deze geen beleidsintenties heeft om "het niemandsland tussen toelating en naturalisatie" aan te pakken, bijvoorbeeld via "de Wet op het Nederlanderschap" (UCV 48: 5). Anderzijds benadrukt hij dat rechten met plichten samenhangen en daarom dienen allochtonen zich "aan te passen aan de Nederlandse rechtsorde". Deze rechtsorde kan aangepast worden "daar waar een compromis mogelijk is tussen de verschillende culturen of daar waar geen belangrijke Nederlandse waarden in het geding zijn" (idem).

De opvattingen van de VVD-fractie komen in de richting van die van de PvdA, behalve dat meer aan het eigen initiatief van de samenleving wordt overgelaten. Ook Wiebenga (VVD) wenst meer gelijkberechtiging voor vreemdelingen en pleit voor een "faciliteitenwet, analoog aan die voor Molukkers" om gelijke behandeling van Nederlandse en niet-Nederlandse ingezetenen te verzekeren (UCV 58: 22). Dit voorstel komt overigens niet overeen met het gangbare VVD-standpunt dat er voldoende mogelijkheden zouden zijn om via naturalisatie gelijke rechten te verwerven. In tegenstelling tot de meeste andere partijen keert de VVD-fractie zich tegen het instellen van inspraakorganen, vanwege bezwaren tegen "een adviesbureaucratie met de bijbehorende papierwinkel" (p.23). Wat betreft het bevorderen van het samenleven van allochtonen en autochtonen kiest de VVD-fractie voor het uitgangspunt van "het niet isoleren van leden van minderheidsgroepen" (UCV 48: 11). Hermans (VVD) benadrukt dat zijn pleidooi voor zelforganisaties zeker niet inhoudt dat minderheden zich alleen daarbinnen moeten verschansen (p.35). Daarom is het "van groot belang dat minderheden tevens aansluiting vinden bij Nederlandse organisaties en verenigingen", want "op die wijze kan wederzijdse acceptatie tot stand komen" (UCV 48: 12). Integratie wordt op een vage manier ook als een burgerplicht opgevat, als complement van gelijke rechten: "integratie in de Nederlandse samenleving en de Nederlandse rechtsorde, is de plicht voor alle Nederlanders, dus ook voor leden van minderheidsgroepen" (p.11).

De kleine linkse partijen definiëren het vraagstuk van de multi-etnische samenleving nog sterker dan de PvdA als een "meerderheidsprobleem". Het gaat vooral om een kwestie van onderdrukking en het tegengaan van superioriteitsgevoelens van de meerderheid. Van Es (PSP) wil dat meer aan "tolerantiebevordering" wordt gedaan, al merkt ze op dat dit niet de juiste term is, om vervolgens te spreken over bestrijding van "racisme en vooroordeel" (UCV 58: 26). Zij moet ook niet veel hebben van een begrippen als "multicultureel" en "intercultureel onderwijs": hoe mooi die intentie ook lijkt, "in de bestaande maatschappelijke verhoudingen verdoezelt het de enorme ongelijkheid van culturen" en dat "manifesteert zich ook op school" (UCV 52: 18). Lankhorst (PPR) wenst dat "de overheersende waarden en normen (...) doorlopend getoetst" worden: er moet worden nagegaan "of zich vormen van superioriteitsgevoel en zelfgenoegzaamheid voordoen" (p.19). Ter ondersteuning van zijn betoog verwijst hij naar "recente voorbeelden van discriminerend gedrag en optreden" van de overheid, zoals wetgeving betreffende gezinsvorming van allochtone jongeren. Een gelijke rechtspositie en een gelijkwaardige maatschappelijke positie vormen de beste basis voor wederzijdse acceptatie. Brouwer (CPN) meent dat loyaliteit aan de Nederlandse rechtsorde alleen gevraagd kan worden "als voor hen discriminerende bepalingen hierin zijn weggenomen" (UCV 48: 17). Van Es (PSP) voegt daaraan toe dat door "bij voorbeeld een slechte rechtspositie (...) mensen zich onzeker en bedreigd [blijven] voelen en (...) ze niet in

onze samenleving [zullen] investeren maar in de samenleving waar ze vandaan komen"; kortom de regering voert zo "een ontmoedigingsbeleid" (p.18). Daarom is "een gelijke rechtspositie van permanent hier te lande verblijvende vreemdelingen en Nederlanders", bijvoorbeeld in de vorm van "een wet op het inwonerschap" een minimum (p.18). Kortom, loyaliteit en plichten volgen pas op gelijke rechten.

Het CDA is een warm voorstander van het idee van een multiculturele samenleving. Krajenbrink (CDA) stelt dat "in het christen-democratisch denken over multiculturele samenleving" verdraagzaamheid een minimum betreft. Daarnaast is "wederzijdse acceptatie als gelijkwaardig medemens" (p.8) vereist voor een samenleving. Volgens hem biedt "alleen een werkelijke ontmoeting van mensen (...) perspectief op doorbreking van de neiging tot onverdraagzaamheid" (p.7). Hij ziet dit vooral als een zaak van "particuliere activiteiten" van "kerken, scholen, wijk- en buurtcomités, ouderverenigingen, jongerenclubs, enz." (idem). Het wordt opgevat als een "naar elkaar toegroeien van verschillende culturen" en de overheid moet hiervoor alleen de voorwaarden scheppen en zich primair "beperken tot het zoveel mogelijk ruimte maken voor een rijk geschakeerd samenlevingspatroon" (idem). Het is het bekende CDA-perspectief op pluriformiteit, waarbij samenhang ontstaat via participatie in maatschappelijke verbanden. Juist het niet erkennen en respecteren van individuen en groepen in hun bijzonderheid leidt tot conflicten: "De ervaring leert dat problemen ontstaan, als een kleine groep in een grotere eenheid bewust of onbewust wordt vernederd, niet gelijkwaardig wordt behandeld" (idem). Daarbij geeft hij als voorbeeld "godsdiensttwisten in het verleden" en de Molukkers in het heden. De overheid moet evenwel "zowel het cultuur-eigene de nodige ruimte verschaffen alsook de gemeenschappelijke elementen in onze samenleving beklemtonen" (idem). Met dat laatste bedoelt hij in ieder geval de rechtsorde die voor iedereen geldt en die "de basis vormt van onze samenleving"(p.10).

De perspectieven op het beleid voor de multi-etnische samenleving die in deze paragraaf naar voren zijn gekomen bevestigen grotendeels de bevindingen uit het vorige hoofdstuk. De fracties nemen een zelfde standpunt in als begin jaren tachtig door hun partijen werd ingenomen. Een verschil lijkt zich vooral voor te doen bij de VVD-fractie. De VVD stond rond 1981 een integratiestrategie voor die meer ruimte leek te laten voor categoriale voorzieningen vanwege cultuurverschillen dan de VVD-fractie in 1984. Wellicht was ook de VVD in de tussentijd opgeschoven in haar opvattingen op dit punt; de beleidsintenties voor het integratiebeleid in het verkiezingsprogramma van 1986 wijzen in zekere zin in deze richting.

4.4 Het debat rondom het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'

4.4.1 Het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid' (1989)

In 1987 vraagt de regering de WRR opnieuw een advies over het minderhedenbeleid. In de adviesaanvraag constateert de regering dat vier jaar na de Minderhedennota behoorlijke vooruitgang was geboekt op "voornamelijk immateriële punten". Op de meest belangrijke terreinen van "wonen, weten en werken" waren evenwel te weinig vorderingen gemaakt, en daarom diende het advies zich hierop te richten (WRR 1989: 207). In juni 1989 verschijnt dit rapport, getiteld *Allochtonenbeleid*. Zoals de titel van het rapport al duidelijk maakt, raadt de WRR de regering aan de term 'minderhedenbeleid' te vervangen door die van 'allochtonenbeleid', als overkoepelende term voor het vreemdelingen-, integratie- en cultuurbeleid. In het rapport wordt aanbevolen een nieuw uitgangspunt voor het beleid te nemen, namelijk dat "Nederland de facto een immigratieland is en dit voorlopig zal blijven" (p.20). Om de gevolgen van dit uitgangspunt positief te laten uitvallen voor zowel de individuele immigrant als de samenleving als geheel, wordt een ingrijpende beleidswijziging nodig geacht. Het integratiebeleid dient losgekoppeld te worden van het cultuurbeleid en daarbij behoort het eerste prioriteit te krijgen. Het accent dient gelegd te worden op preventieve maatregelen, zoals een goede opvang van nieuwe immigranten en een betere toerusting middels onderwijs. De WRR geeft duidelijk de voorkeur aan de term "integratie" boven die van "emancipatie". Daarbij wordt "integratie" opgevat als "gelijkwaardige deelname in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties" (p.15), dus als institutionele of *structurele* integratie.

Net als in het vorige rapport van de raad wordt het beeld van een dreigend marginaliseringsproces onder minderheden weer aangevoerd als doemscenario. Wel wordt dit anders ingevuld. Marginalisering dreigt door het toenemend aantal leden van de doelgroepen - door geboorte en voortgaande immigratie - terwijl tegelijk sprake is van een 'dramatische' stijging van de werkloosheid onder juist deze groepen. Het perspectief van kansloosheid dreigt zich bij sommige minderheidsgroepen tot in de volgende generatie voort te zetten. Dergelijke ontwikkelingen worden door de raad niet alleen onaanvaardbaar geacht om redenen van sociale rechtvaardigheid, maar ook omdat de hoge werkloosheid hoge kosten met zich meebrengt evenals verlies aan menselijk potentieel. Alleen al op grond van dergelijke economische overwegingen wordt het verstandig geacht nu fors in de integratie van allochtonen te investeren, zodat zij in de toekomst kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de samenleving.

Het marginaliseringsproces is volgens de raad vooral het gevolg van algemene ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving, die zich bij minderheden versterkt en geprononceerd voordoen. Daarom zal een integratiebeleid alleen effect hebben als het ingebed is in een algemeen beleid. Het integratiebeleid dient gericht te zijn op verbetering van participatie van minderheden in vitale maatschappelijke sectoren en instituties. Daarbij wordt gepleit voor een forse intensivering in de sectoren van arbeid, onderwijs en volwasseneneducatie. Participatie in deze sectoren wordt essentieel geacht voor het verloop van het integratieproces, zodat succesvol beleid op deze terreinen specifieke maatregelen op andere terreinen goeddeels overbodig zou maken. Specifieke voorzieningen blijven nodig, want bestaande voorzieningen zijn volgens de raad in veel gevallen onvoldoende toegankelijk voor minderheden. Om aan algemene voorzieningen deel te kunnen hebben, moet al sprake zijn van een zekere mate van integratie en moet men beschikken over een aantal vaardigheden, zoals taalvaardigheid en zelfredzaamheid (p.18). Specifiek beleid dient evenwel meer toegesneden te zijn op individuele omstandigheden, ofwel - zoals een van de nieuwe sleutelwoorden luidt - "maatwerk" is vereist (p.23). Niet langer een "grofmazige groepsgerichte achterstandsbestrijding, gericht op etnische verschillen" - die volgens de raad kenmerkend was voor het minderhedenbeleid - maar "een fijnmazige, gericht op integratie van individuen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen en binnen de allochtone groepen" (p.19). Specifiek beleid wordt alleen gelegitimeerd geacht indien het gericht is op het stimuleren van (structurele) integratie, en dus niet langer vanwege een doelstelling als het bevorderen van een collectief emancipatieproces. Dat betekent dat volgens de raad alleen met culturele verschillen en culturele achtergrond rekening dient te worden gehouden in zoverre dit vereist is voor een effectief integratiebeleid in het kader van de maatwerkbenadering. Differentiatie in beleid wordt ook in geografisch opzicht bepleit, omdat het minderhedenvraagstuk een "typisch (groot)stedelijk probleem" is (p.19).

De raad staat een activerende aanpak voor. Deze is gebaseerd op een visie op de "activerende verzorgingsstaat" die de WRR een jaar later verder zou ontwikkelen in het rapport *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90* (1990). Arbeidsparticipatie wordt in deze visie opgevat als het integratiemiddel bij uitstek, en bovendien wordt een grotere arbeidsparticipatie noodzakelijk geacht om de nationale verzorgingsstaat te handhaven (Engbersen 1994: 11). Het vraagstuk van de multi-etnische samenleving wordt hiermee geplaatst in het kader van discussies over de herziening van de verzorgingsstaat. De hoge werkloosheid onder met name allochtone minderheden wordt mede geweten aan het passief-makende beleid van de jaren tachtig, waardoor deze groepen als "zorgcategorieën" werden beschouwd. Vrijblijvendheid activeert onvoldoende, en mede daarom wordt gepleit voor een heroriëntatie op het evenwicht van rechten en plichten. Dit is een ander kenmerkend element van de WRR-visie van de "activerende verzorgingsstaat": het idee van

wederkerigheid van prestaties, zodat rechten afhankelijk worden gemaakt van een adequate inspanning van de kant van de burgers (Engbersen 1994: 10). Aan de ene kant dient de overheid rechten te verzekeren. De raad doet in dit kader verschillende voorstellen om de rechtspositie van niet-Nederlandse ingezetenen verder te versterken via o.a. een wet gelijke behandeling vreemdelingen en een verdere uitbreiding van het kiesrecht. Ook dient de overheid voldoende, adequate voorzieningen te garanderen voor het integratieproces. Aan de andere kant wordt van de allochtonen "een inspanningsverplichting verlangd om de faciliteiten naar vermogen te benutten", met hieraan verbonden sancties, zoals een korting op de uitkering, bij "het niet willen benutten" van de geboden mogelijkheden (p.58). Voor niet-leerplichtige volwassen leden van minderheden wordt een leerrecht op basiseducatie voorgesteld, met als complement een basiseducatieplicht voor bepaalde categorieën allochtonen en nieuwkomers die ten laste (dreigen te) komen van de overheid. Ook aan maatschappelijke instellingen die betrokken zijn bij het integratieproces, zoals scholen, dienen hardere eisen gesteld te worden. Een minder vrijblijvende benadering wordt ook voorgesteld naar de werkgevers, zoals de invoering van een Wet bevordering arbeidskansen. De raad is tegen verdergaande vormen van positieve actie, omdat publieke dwang een slecht substituut blijkt te zijn voor "autonoom genomen verantwoordelijkheid en autonoom te geven verantwoording" (p.36).

De raad staat dus een versmalling van het minderhedenbeleid voor tot een beleid gericht op sociaal-economische integratie. Cultuurbeleving wordt primair als een private aangelegenheid gezien. De koppeling van achterstands- en cultuurbeleid in de jaren tachtig wordt ook bekritiseerd omdat hierdoor "het accent te veel [zou hebben] gelegen op het creëren en in stand houden van voorzieningen in het kader van de ontwikkeling van een multi-etnische samenleving", waardoor het achterstandsbeleid te weinig van de grond kwam (p.23). Wel wordt sociaal-economische integratie een belangrijke voorwaarde geacht voor een "duurzamer onderhoud en bewaren van de eigen culturele identiteit" (p.50). Ook "het bevorderen van goede betrekkingen tussen autochtonen en allochtonen en tussen allochtonen onderling" (p.25) zou de overheid volgens de raad het best indirect bereiken via een sociaal-economisch integratiebeleid.

Arbeidsparticipatie is volgens de raad in al deze opzichten het integratiemiddel bij uitstek. In een situatie van langdurige werkloosheid, en zeker bij een ruimtelijke concentratie van de problematiek, wordt de ontwikkeling van wederzijdse acceptatie belemmerd door de afwezigheid van interetnische contacten. Door een beleid gericht op bevordering van participatie in centrale instituties, met name die van werk en school, wordt de mogelijkheid geschapen voor het spontaan tot stand komen van interetnische contacten en is er kans om elkaar te leren kennen en te waarderen. Mensen zouden bovendien eerder gewaardeerd worden als ze een bijdrage aan de

samenleving leveren, zeker in het geval van een makkelijk als etnische minderheid herkenbare categorie: "arbeid is niet alleen het belangrijkste middel voor het verwerven van een inkomen, maar vormt ook een belangrijk deel van de bijdrage die een persoon levert aan de ontwikkeling van de samenleving" (p.20). Dit drukt de gedachte uit dat een migrantengroep die de kans krijgt in materieel opzicht wezenlijk bij te dragen aan de samenleving, ook in cultureel opzicht meer zal worden gewaardeerd (Entzinger 1990: 264). Bovenal steunt deze WRR-visie op de gedachte dat werkende burgers - in vergelijking met uitkeringsafhankelijken - ook "betere" burgers zijn, in termen van psychologisch welbevinden en zelfrespect (Engbersen 1994: 10).

De raad is zich bewust dat de inpassing in algemene instellingen die hij voorstaat een aanzienlijke aanpassing van allochtonen zal vergen, getuige het volgende citaat.

"In de complexe wet- en regelgeving van de verzorgingsstaat, in al haar instituties en bij de selectiemechanismen die deze hanteren, voeren autochtone waarden en gedragsnormen de boventoon. Vaak zal dit niet anders kunnen, maar voor hen die zijn gesocialiseerd in een geheel ander cultureel klimaat dan het Nederlandse, is het niet altijd gemakkelijk en vanzelfsprekend te voldoen aan de verwachtingen die op grond van Nederlandse waarden worden gesteld" (p.17).

Dit wordt door de WRR als onvermijdelijk geaccepteerd, ook omdat de bevordering van de ontwikkeling van een multiculturele samenleving niet langer als beleidsdoelstelling wordt erkend. De overheid heeft volgens de raad op dit punt een beperkte taak: zij moet de verscheidenheid in de samenleving eerbiedigen en er op toezien dat de rechtsorde wordt nageleefd. Door een integratiebeleid dient ze voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van een vreedzame, pluriforme samenleving. Pluriformiteit wordt naar de opvatting van de raad voldoende verzekerd door de bestaande, constitutioneel gewaarborgde vrijheidsrechten. Voor een actievere overheid worden daarnaast ook (grond)wettelijk gewaarborgde vrijheid tot zelforganisatie en gelijkheid van behandeling genoemd (p.49). Bij eventuele (mede)financiering van voorzieningen dienen allochtonen en autochtonen gelijk behandeld te worden. De raad meent dat eigen organisaties een belangrijke rol kunnen spelen in het integratieproces, maar adviseert de overheid op dit vlak minder sturend op te treden. Ook de band tussen de LAO en de overheid moet losser worden.

4.4.2 Regeringsreactie op het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'

In maart 1990 wordt de (voorlopige) regeringsreactie gepresenteerd. Het kabinet kan instemmen met de hoofdlijnen van het rapport. Het erkent dat Nederland *de facto* een immigratieland is, al wordt direct toegevoegd dat immigratie zoveel mogelijk beperkt dient te worden in verband met de bevolkingsdichtheid en het beslag op collectieve voorzieningen. De term 'allochtonenbeleid' wordt niet overgenomen, en de regering blijft vasthouden aan de beperking tot doelgroepen "waarvoor de Nederlandse overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de toelating droeg of die door ons koloniale verleden met Nederland verbonden waren" (p.9). Met de WRR acht het kabinet het dreigende marginaliseringsproces onaanvaardbaar: "Geen samenleving kan zich ongestraft een 'etnisch proletariaat' permitteren" (p.3). De prioriteit wil het leggen bij een integratiebeleid dat mensen zo toerust "dat zij zelfstandig hun maatschappelijke positie kunnen bepalen" (idem). De regering meent net als de WRR dat de sleutel tot volwaardige deelname aan de samenleving gezocht moet worden bij arbeidsparticipatie.

De kern van de regeringsreactie is dat het minderhedenbeleid voortaan een aspect van de sociale vernieuwing zal zijn, en daarmee sluit de regering aan bij de WRR-gedachte dat het minderhedenbeleid een intensivering van het algemeen beleid moet zijn. Het beleid van sociale vernieuwing, het paradepaardje van het derde kabinet-Lubbers, was een geïntensiveerde en uitgebreide voortzetting van het achterstandsgebiedenbeleid. Het bestond uit een activerend arbeidsmarktbeleid in combinatie met een geografische component. De doelgroepen omvatten naast allochtone minderheden ook vrouwen, langdurig werklozen, jongeren en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Sociale vernieuwing hield vooral een bestuurlijke vernieuwing in, van "ontkokering", decentralisatie en maatwerk. Naast het sociale vernieuwingsbeleid wordt een specifiek minderhedenbeleid nodig geacht, maar in tegenstelling tot de raad meent de regering dat specifiek beleid ook buiten het terrein van integratiebeleid nodig kan zijn. Categoriele voorzieningen zoals onderwijs in eigen taal (OET)¹⁴ en de LAO wenst ze dan ook - in tegenstelling tot het WRR-rapport - in de huidige vorm te handhaven.

Conform het rapport van de WRR wil de regering het accent verleggen van een curatief naar een preventief beleid, waarbij onderwijs, scholing en toeleiding tot de arbeidsmarkt belangrijke instrumenten zijn. Extra inspanningen worden noodzakelijk geacht voor de opvang van nieuwe immigranten boven de leerplichtige leeftijd. Desalniettemin wil de regering hiervoor nauwelijks extra geld uittrekken in de sfeer

¹⁴ Het onderwijs in de eigen taal staat nu voorop, waarbij de functie van de eigen taal voor het leren van het Nederlands wordt benadrukt. Deze koerswijziging kwam tot uiting in de concept-beleidsnota *Onderwijs in de eigen taal* van 1989 (zie Kabinetsstandpunt 1990: 17).

van de volwasseneneducatie. Zoals bewindspersonen later - tijdens de behandeling van de regeringsreactie in de Kamer - zouden duidelijk maken, is hiervoor in een tijd van bezuinigingen geen geld. De regering wil van de nood een deugd maken door de bestaande voorzieningen en het huidige geld effectiever in te zetten. Tegelijkertijd wordt erkend dat hiermee de doelstelling van de WRR, een sluitende opvang van nieuwkomers, voorlopig niet zal zijn te realiseren. Waarschijnlijk mede om deze redenen wordt in de regeringsreactie een basiseducatieplicht afgewezen. Uit deze reactie blijkt dat de regering een minder verplichtende benadering voorstaat dan de WRR, ook aangaande de bevordering van de toegankelijkheid van arbeidsorganisaties. Wel komen echo's van de voorgestelde minder vrijblijvende aanpak terug in de reactie, zonder dat ingegaan wordt op het door de WRR aangevoerde vraagstuk van heroverweging van het evenwicht van rechten en plichten. Zo wordt in het kader van het voorgenomen beleid van sociale vernieuwing door het kabinet gesteld "dat het voor de effectiviteit van achterstandsbestrijding voor alle in het geding zijnde groepen van belang is dat een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen rechten en plichten" (p.5).

Het kabinet zegt zich te herkennen in de visie van de WRR op het cultuurbeleid, namelijk dat de overheid zich op dit vlak terughoudend dient op te stellen. Maar ook op het door de WRR aangesneden punt van de ontkoppeling van het integratie- en cultuurbeleid gaat de regering niet inhoudelijk in. Wel wordt gesteld dat integratie niet tegenover identiteit staat, maar hieraan een dimensie toevoegt: alleen iemand die geïntegreerd is, kan met behoud van de eigen identiteit voluit participeren (p.3). Toch komt in de reactie beleid aangaande cultuurbeleving nauwelijks meer aan de orde. Categoriele instellingen worden primair gekoppeld aan de doelstelling van mobilisering van minderheden. Zo acht de regering - net als de WRR - regionale, categoriele steunfunctie-instellingen van belang voor de activering van minderheden, terwijl deze vanwege hun kennis ook een bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van op minderheden toegesneden toeleidingstrajecten (p.25,30).

Na overleg in de Landelijke Advies- en Overlegstructuur voor het minderhedenbeleid worden in mei 1990 enkele marginale wijzigingen doorgevoerd in de voorlopige reactie.¹⁵ De minister van Binnenlandse Zaken zegt tijdens het overleg getracht te hebben de vrees weg te nemen dat het beleid verengd zou worden tot de bestrijding van achterstanden in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Net als in de voorlopige reactie wordt dan ook gesteld dat "de doelstellingen van de Minderhedennota 1983 onverkort van kracht" blijven.

¹⁵ Zie brief aan de Tweede Kamer in Handelingen TK, 1989-1990, 21472, nr. 3.

4.4.3 Reacties minderhedenorganisaties op de regeringsreactie

Het NCB en de inspraakorganen komen in april/mei 1990 met uitgebreide reacties op het kabinetsstandpunt. Van de acht inspraakorganen in het kader van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid (LAO) komen er zeven met een gezamenlijke reactie, *Samen werken om samen te leven*. Het Surinaams Inspraak Orgaan (SIO) geeft een aparte reactie, *Samen bouwen aan Nederland*. Bovendien komen twee inspraakorganen die aan de gezamenlijke reactie hebben meegewerkt met elk een apart commentaar, namelijk het Landelijk Inspraakorgaan Antillianen (LIA) en het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen (LIZE).¹⁶

Uit al deze commentaren komt naar voren dat de minderhedenorganisaties willen blijven vasthouden aan de 'breder' doelstellingen van het minderhedenbeleid zoals geformuleerd in de Minderhedennota, met name de doelstellingen aangaande groepsgewijze emancipatie, identiteitsbeleving en maatschappelijke participatie in brede zin. In andere opzichten verschillen de reacties van karakter. Die van het NCB is defensief van aard, en verdedigt in de oude termen continuering en uitbreiding van een zorg- en welzijnsbeleid. De reactie van het LIZE verzet zich tegen de "tendens binnen het minderhedenbeleid om de Zuid-Europese groepen niet langer te beschouwen als etnische minderheidsgroepen die in een achterstandspositie verkeren" (LIZE 1990: 1). LIZE komt met gegevens waaruit zou blijken dat de Zuid-Europese allochtonen nog steeds met allerlei minderheidsproblemen te kampen hebben en dus nog steeds "recht hebben op voortzetting van bijzondere aandacht" (p.18). Een vergelijkbare motivatie ligt ten grondslag aan het afzonderlijke commentaar van het LIA, namelijk het vestigen van aandacht "op een ontwikkeling in de positie van de Antilliaanse/Arubaanse bevolkingsgroep in Nederland die tegengesteld is aan de in beleidskringen gangbare optimistische prognose" (LIA 1990: 34). In tegenstelling tot de "negatief-kritische" toon van de reactie van het LIZE, heeft die van het LIA een meer constructieve en pragmatische toon. Het commentaar van het LIA bevat vooral kanttekeningen en aanbevelingen om het bestaande of voorgenomen beleid van de overheid beter te laten aansluiten bij de specifieke kenmerken en problemen van de Antilliaanse en Arubaanse doelgroepen. Tevens wordt aandacht gevraagd voor de speciale problemen waarmee Antilliaanse/Arubaanse jongeren en vrouwen te kampen hebben; allochtone vrouwen lijken door WRR en regering sowieso over het hoofd te zijn gezien. Deze paragraaf is vooral gebaseerd op de reacties van de LAO, het SIO en het NCB, omdat alleen in deze teksten uitgebreid wordt ingaan op de uitgangspunten voor een integratiebeleid.

¹⁶ De overige vijf inspraakorganen zijn: Inspraakorgaan Turken (IOT), Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs (SMT), Inspraakorgaan Welzijn Molukkers (IWM), Landelijk Platform Woonwagengebwoners en Zigeuners en Federatie van Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON).

Gelijkheid en verschil

Alle insprekers kunnen instemmen met de hoofddoelstelling van het integratiebeleid, het bevorderen dat allochtonen zelfstandig hun maatschappelijke positie kunnen bepalen, via toerusting door scholing en onderwijs en via het toeleiden naar de arbeidsmarkt. Volgens hen worden door de regering en de WRR integratie en achterstand echter te zeer in individuele termen gedefinieerd, waardoor zij te weinig oog hebben voor structurele kwesties als discriminatie en achterstelling (zie ook LIZE 1990: 7). Daardoor worden de oorzaken en de verantwoordelijkheid te eenzijdig bij de allochtonen gelegd. Daarentegen dienen naar hun mening de overheid en werkgevers ook meer hun verantwoordelijkheden op zich te nemen, waarbij de overheid het kader moet scheppen voor een meer verplichtend beleid inzake het toegankelijk maken van arbeidsorganisaties en ook meer financiële middelen beschikbaar moet stellen.

Het verschil tussen het regeringsstandpunt en dat van de minderhedenorganisaties over het gewenste proces van positieverbetering heeft vooral betrekking op de rol die aan etnische identiteit en de etnische gemeenschappen wordt toegekend in dit proces. Het betreft een verschil in diagnose van de ongelijke sociaal-economische positie die - net als bij de inspraakronde van 1981 - kan worden aangeduid in termen van een keuze tussen de differentie- dan wel de deficiëthythese. Bijna letterlijk wordt het verschil tussen deze hypothesen aangeduid in het gezamenlijke commentaar van de inspraakorganen. Volgens hen dient niet "achterstand" maar "het overbruggen van afstand tussen allochtone en autochtone culturen" centraal te staan in het integratiebeleid (LAO 1990: 7). De overheid gaat te zeer uit van een "meerderheidsoptiek", een "monocultureel" perspectief, waardoor "verschillen in taal, opleiding en cultuur" al gauw worden opgevat als "tekortkomingen of als achterstand" dus als "minder" of "problematisch" (LAO 1990: 2,6). Hantering van deze optiek heeft tot gevolg dat van allochtonen geëist wordt dat ze op dezelfde voorwaarden als autochtonen aan de samenleving deelnemen. Daartegenover stellen de insprekers "een emancipatoir minderhedenbeleid", een beleid dat beter aansluit bij de etnische achtergrond van de diverse minderheidsgroepen evenals bij "onze eigen initiatieven en infrastructuren op cultureel, sociaal en economisch gebied" en bij "onze eigen identiteit en ons streven naar emancipatie binnen deze samenleving" (p.3). Een visie die dus niet eenzijdig de verantwoordelijkheid voor de oplossing van de problematiek bij allochtone groeperingen legt, maar die uitgaat van gedeelde verantwoordelijkheid en die allochtone groepen meer en actief bij het beleid betreft (p.3,7). Door de eigenheid en het anders-zijn positief te benaderen en te erkennen wordt volgens hen zowel de integratie bevorderd als het rendement van het beleid verhoogd.

Ook het NCB en SIO menen dat in een positieve waardering van culturele verschillen een belangrijk aanknopingspunt ligt voor het bestrijden van achterstanden en pleiten mede daarom voor behoud van de emancipatiedoelstelling van de Minderhedennota. Een beperking tot een integratiebeleid op de terreinen van arbeid en onderwijs, zoals de regering voorstaat, zal naar de mening van het NCB alleen bevorderlijk zijn voor een beperkte groep, die van "individuele potentiële kanshebbers onder de migranten", waardoor het beleid zal leiden "tot een verdere marginalisatie van grote groepen migranten" (NCB 1990: 3). Het NCB wil dat arbeidsmarktparticipatie mede wordt bevorderd door een beleid van quoterings. Daarnaast dient de overheid middels een integratiebeleid te bewerkstelligen "dat alle maatschappelijke instellingen en instituties een 'intercultureel beleid' gaan voeren, door migranten meer bij het beleid van de instellingen te betrekken en het aanbod beter op migranten af te stemmen" (p.2). Het doel dat het NCB verbindt met dit 'interculturaliseren' van instituties is niet alleen het realiseren van een optimale toegankelijkheid - met andere woorden gelijkheid - maar tevens culturele ontplooiing en "emancipatie in eigen kring". Ook het SIO bepleit meer aandacht voor de eigen achtergrond van minderheden en het aanstellen van allochtonen in algemene instellingen. Naast ideeën zoals die van het NCB inzake 'interculturalisering' benadrukt het SIO tevens het belang van het bevorderen van een anti-racistische houding binnen algemene instituties. Voorstellen voor een beleid van 'interculturalisering' van algemene voorzieningen gaan bij de minderhedenorganisaties overigens moeiteloos over in het bepleiten van categoriale voorzieningen en ondersteuning van eigen structuren en initiatieven. Dit alles wordt als een vorm van 'maatwerk' omschreven: "Voor onze groepen blijft maatwerk noodzakelijk via een eigen etnisch netwerk, en een netwerk van categoriale voorzieningen" (LAO 1990: 23). Dit is een andere opvatting van maatwerk dan de regering en WRR voorstaan, en het LIA toont zich daarvan bewust als het stelt dat het begrip "maatwerk" een "volwaardige invulling" dient te krijgen: "niet alleen bij de groep passend, maar óók door de groep bedachte en uitgevoerde oplossingen, al dan niet met steun van algemene instellingen" (LIA 1990: 35).

De aandacht voor de eigen identiteit en de groepsstructuren wordt door de organisaties van en voor minderheden tevens bepleit op grond van de doelstelling van de Minderhedennota inzake bevordering van emancipatie en participatie. Groepsgewijze participatie en ruimte voor identiteitsbeleving wensen de organisaties als aparte doelstellingen gehandhaafd te zien en worden essentieel geacht voor een succesvol integratieproces. De inperking van het beleid tot de sectoren arbeid, onderwijs en educatie wordt onaanvaardbaar gevonden. Het NCB benadrukt het grote belang van een zorg- en welzijnsbeleid voor de "kwaliteit van het bestaan" van allochtonen (NCB 1990: 13). Deze voorzieningen, evenals de ondersteuning van eigen initiatie-

ven en eigen sociale verbanden, worden op dit moment van belang geacht "juist nu migranten in de 'harde sectoren' in een marginale positie dreigen te geraken" (NCB 1990: 14). Overigens is precies dezelfde argumentatie terug te vinden in hun eerdere commentaar op de Minderhedennota (zie NCB 1983: 7). Het NCB meent dat in zo'n situatie allochtonen dreigen hun "zelfrespect" te verliezen, en om dit te voorkomen dienen zij in staat te worden gesteld "om in eigen kring hun verdere emancipatie en culturele ontwikkeling gestalte te geven" (NCB 1990: 14). Pas "wanneer migranten - door de overheid gesteund - actief en collectief aan hun emancipatie kunnen werken, zullen zij in staat zijn gelijkwaardig te participeren en duidelijk medeverantwoordelijkheid [te] dragen voor de verbetering van hun positie" (idem). Met andere woorden, volgens het NCB gaat emancipatie in eigen kring vooraf aan integratie en het opnemen van volwaardige burgerschapsverantwoordelijkheden.

Ook het SIO bepleit een dergelijke vorm van groepsgewijze en culturele emancipatie. Het definieert emancipatie volgens "de Nederlandse traditie": deze is niet voor te schrijven, maar heeft bij elke groep zijn eigen karakter en vereist daarom het bieden van ruimte voor eigen voorzieningen, initiatieven en cultuurbeleving (SIO 1990: 8). Het is bovendien een langdurig proces van 'ingroeien'. In dit kader wordt gewaarschuwd dat er "dus geen overtrokken verwachtingen gewekt [mogen] worden dat etnische minderheden de dramatische achterstanden snel zullen inhalen" (idem). Deze opmerking lijkt gericht tegen de toenemende aandrang vanuit politiek en samenleving tot snelle integratie. Tegelijk pleit het SIO voor een activerende benadering, het opnemen van verantwoordelijkheden door allochtonen zelf en voor integratie in algemene instellingen, dus in de lijn van regering en WRR. Een dergelijke combinatie van emancipatie in eigen kring en individuele integratie in kernsectoren van de samenleving waren we ook al tegengekomen bij de visie van het CDA in de jaren negentig.

De andere inspraakorganen bepleiten in de gezamenlijke reactie ook een "emancipatoir minderhedenbeleid", maar definiëren dit veel sterker in termen van politieke participatie. Allochtone groepen en organisaties willen meer en actief betrokken worden bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, en niet langer bejegend worden als "zorg-categorieën", als objecten van beleid (LAO 1990: 7). Dit is volgens hen een essentieel aspect van de emancipatie van individu én groep en een eis van volwaardig burgerschap. Ook hier komt weer het argument van doelmatigheid om de hoek kijken: "slechts bij een herkenbare aanpak en een breed draagvlak binnen onze groepen zal er sprake kunnen zijn van effectiviteit" (p.9). Door allochtonen bij het beleid te betrekken zal het beleid beter afgestemd worden op zowel de beleving van de "eigen identiteit" en het emancipatiestreven als op "eigen groepsinitiatieven en infrastructuur". Hierdoor wordt het "probleemoplossend

vermogen" van de groepen zelf versterkt; in deze lijn wordt ook bepleit etnisch ondernemerschap te bevorderen en te ondersteunen (p.16). Veel sterker nog dan het NCB en het SIO staan de inspraakorganen in hun gezamenlijke commentaar een beleid voor van collectieve emancipatie, waarin het accent ligt op behoud en ontwikkeling van de eigenheid. Zij stellen expliciet dat wat minderheden onderscheidt van de meerderheid, de "kracht" vormt voor het emancipatieproces: vanuit "de positieve beleving van onze culturele identiteit als individu en als collectief streven wij naar emancipatie en participatie in de Nederlandse samenleving" (p.3). Mede omdat zij het geheel oneens zijn met het integratiebeleid dat de overheid voorstaat, willen zij dat allochtonen een veel grotere rol kunnen spelen bij vormgeving en uitvoering van het beleid.

Eenheid in verscheidenheid

De minderhedenorganisaties achten etnische profilering door allochtone groeperingen en erkenning van hun eigenheid zonder meer bevorderlijk voor de integratie en daarmee ook voor de identificatie van allochtonen met de Nederlandse samenleving evenals voor het proces van wederzijdse aanpassing en acceptatie. Zij vinden een ontwikkeling naar een tweedeling en een etnisch subproletariaat - het schrikbeeld van de regering - evenzeer onwenselijk. Zij menen evenwel dat een beleid gericht op de voorkoming van deze situatie breder dient te zijn dan louter een integratiebeleid op de terreinen onderwijs en arbeid. Volgens hen heeft volwaardig burgerschap ook een politieke dimensie, in de zin van het bevorderen van politieke participatie op alle niveaus. Tevens pleiten alle insprekers voor versteviging van de rechtspositie van niet-Nederlandse ingezetenen, waarbij instemmend de niet door de regering overgenomen voorstellen van de WRR worden aangehaald. Burgerschap dient volgens hen dus niet louter in sociaal-economische termen te worden opgevat.

De inspraakorganen staan op het standpunt dat bevordering van de multiculturele samenleving een beleidsdoelstelling dient te blijven: de samenleving dient blijvend ruimte te maken voor minderheden en hun culturen. Het SIO veronderstelt dat de geringe maatschappelijke participatie enerzijds het gevolg is van het niet als volwaardige burgers accepteren van leden van etnische minderheden en anderzijds komt doordat niet alle leden van etnische minderheden de Nederlandse samenleving als hun samenleving beschouwen, zij het soms om persoonlijke redenen (SIO 1990: 4). Het realiseren van volwaardig burgerschap vereist een "attitude- en mentaliteitsverandering bij zowel autochtonen als allochtonen" (idem). De "juridische dimensie" van volwaardig burgerschap houdt in dat allochtone ingezetenen gelijke rechten krijgen, wat ook gelijke plichten met zich meebrengt. Het SIO gaat ver mee in het vertoog over de herziening van het evenwicht tussen rechten en plichten van de WRR. Zo dienen allochtonen (het SIO spreekt alleen over/voor Surinamers) zich in te spannen voor de eigen positieverbetering en integratie. Zij moeten "leren mede

verantwoordelijkheid te dragen" en moeten bovenal uit eigen beweging "hun talenten en krachten inzetten voor het bevorderen van de welvaart en het welzijn van de Nederlandse samenleving als geheel" (p.7). De eigen Surinaamse organisaties "zullen de Surinamers effectief moeten mobiliseren om actief te integreren in de Nederlandse samenleving" (p.2).

Aan de andere kant moeten belemmeringen "die het nakomen van de burgerplicht in de weg staan" weggenomen worden. Dit houdt in dat discriminatie bestreden moet worden en algemene instituties toegankelijk moeten worden gemaakt, onder andere door participatie van minderheden te bevorderen "in besturen van scholen, bedrijven, culturele instellingen, ziekenhuizen" en politieke partijen en in adviesorganen van de overheden (p.18, 38). Ten tweede heeft volwaardig burgerschap in de optiek van het SIO de al eerder genoemde "emancipatorische dimensie", wat inhoudt dat ter ondersteuning van een individueel en collectief emancipatieproces categoriale voorzieningen, eigen organisaties en initiatieven ondersteund moeten worden. Dit houdt voor de samenleving in dat nieuwe culturen als een verrijking gerespecteerd en geaccepteerd moeten worden en dat de "herkenningpunten" voor minderheden versterkt en uitgebreid moeten worden, zodat allochtonen zich hier thuis gaan voelen. In dit kader pleit het SIO voor versterking en uitbreiding van de ontwikkeling naar "een herkenbaar en krachtig (machtig) allochtoon - of door allochtonen gedragen - maatschappelijk middenveld" (p.39). Met name worden categoriale steunfunctie-instellingen genoemd. Deze vormen een "herkenningpunt voor etnische minderheden" en een "kweekvijver voor potentieel kader en bestuurders", en bevorderen zo een "geleidelijk ingroeiproces" (p.18). Ook hier komen weer opvattingen naar voren die overeenkomsten vertonen met die van het CDA over 'integratie via emancipatie in eigen kring'.

De andere inspraakorganen benadrukken eenzijdiger dan het SIO het belang van aansluiting bij eigen structuren en voor categoriale voorzieningen en lijken minder bereid tot aanpassing aan de bestaande structuren en publieke cultuur. Hun visie doet daardoor meer separatistisch aan. Aansluitend bij de emancipatie-doelstelling van de Minderhedennota stellen zij dat gelijke rechten op beleving van de eigen cultuur en op vormgeving van de eigen identiteit het nodig maken dat Nederland wordt omgevormd tot een multiculturele samenleving. Wederzijds respect houdt niet alleen in dat allochtonen respect moeten tonen voor de cultuur en de instituties van de meerderheid, maar dat zij omgekeerd ook waardering krijgen voor hun unieke culturele eigenheden (p.2). Dit betekent stimulering van hun culturele instituties (scholen, media, belangenorganisaties, woonvormen, et cetera) en van hun cultuuruitingen door de overheid, ter bevordering van de "culturele emancipatie". Aan de andere kant benadrukken zij het belang van samenwerking en onderhandeling van allochtone organisaties met de overheid en het middenveld en menen zij dat participatie in alle sectoren open behoort te staan voor allochtonen. Deelname aan

de samenleving wordt door de LAO in belangrijke mate uitgewerkt in termen van inspraak en samenwerking met overheid en maatschappelijke organisaties. Politieke participatie krijgt veel aandacht, en wel in de meer republikeinse zin van zelfbestuur, vergelijkbaar met de opvattingen van GroenLinks op dit punt. Zij willen als vanzelfsprekende gesprekspartners voor overheid, sociale partners en andere vertegenwoordigers van de meerderheid gezien worden. Omgekeerd zien zij het als hun plicht hun "achterbannen op te roepen de eigen initiatieven door te zetten om zoveel mogelijk op eigen kracht te komen tot volwaardige deelname in de samenleving" (p.8). Zij bekritisieren de regering - en de WRR - in eigen termen door te stellen dat in de visie van deze instanties op het integratiebeleid allochtonen in sterke mate opgevat worden als "probleemgroep" en als "zorgcategorieën". Het is volgens de LAO in strijd met het uitgangspunt van gelijkwaardigheid om beleid van bovenaf op te leggen aan minderheden zonder hun werkelijk een stem te geven. Mede daarom is volgens hen het beleid meer gericht "op bestuurlijke beheersing van de samenleving dan op onze belangen" (p.30).

Het model van emancipatie en politieke participatie dat de inspraakorganen, inclusief het SIO, voorstaan doet sterk denken aan de voorbeelden uit de verzui-linggeschiedenis. Zij menen daarbij voor hun achterban te spreken. Een dergelijke claim steunt onvermijdelijk op de aanname van een vrij homogeen en statisch beeld van de wensen en behoeften van allochtonen, die fundamenteel zouden verschillen van die van autochtonen. Het duidelijkst komt dit naar voren in de gezamenlijke reactie. Daar wordt gesteld dat scholen vaak handelen vanuit een integratie-perspectief en dat "onze kinderen daardoor verwijderd raken van hun culturele wortels" (LAO 1990: 17). Ook wordt de meerderheidscultuur als homogeen voorgesteld: de maatschappij moet omgevormd worden "van een mono-cultuur in een multi-cultuur" (p.19). Hiermee negeren ze dat Nederland altijd al een pluriforme samenleving is geweest en worden verschillen binnen de allochtone groepen geminimaliseerd en die tussen allochtonen en autochtonen uitvergroot.

Al met achten de inspraakorganen samenhang in de samenleving vooral verzekerd door het toekennen en verwezenlijken van gelijke rechten evenals door het mogelijk maken van gelijkwaardige participatie op alle terreinen. Allochtone burgers dienen als gelijke te worden geaccepteerd en tegelijk dienen zij in hun culturele eigenheid te worden gerespecteerd.

Integratie en participatie zijn volgens de minderhedenorganisaties pas mogelijk binnen een emancipatieproces waarin ruimte is voor de eigen identiteit. Uitgaande "van het internationaal erkende recht op het kunnen uiten van de eigen cultuur" pleiten de inspraakorganen "voor optimale faciliteiten om dit recht te kunnen realiseren" (LAO 1990: 32). Zij menen dat de overheid niet een integratiebeleid aan de minderheden mag opdringen dat strijdig is met het - internationaal erkende -

"recht" op cultuurbeleving (p.17,19). Dit lijkt me geen sterk argument, want van "opdringen" van integratie is zeker geen sprake. Het door de overheid gevoerde integratiebeleid lijkt me niet in strijd met het negatieve vrijheidsrecht op cultuurbeleving waarnaar zij verwijzen. Het SIO komt met een mijns inziens sterker argument. Het meent dat vanuit de visie van het WRR-rapport en de regeringsreactie "volwaardige participatie en daarnaast de identiteit beleven" pas mogelijk zijn "wanneer de allochtoon voldoende het Nederlands beheerst, een geschikte beroepsopleiding heeft genoten en zich staande weet te houden in de harde en competitieve samenleving" (SIO 1990: iv). Volgens het SIO komt dit erop neer dat alleen de goed geïntegreerde elite de mogelijkheid heeft identiteit op volwaardige wijze te beleven. Hoewel nogal karikaturaal voorgesteld, lijken me de opvattingen van de WRR en de regering hier op neer te komen. Toch zullen de inspraakorganen niet tegenspreken dat arbeidsparticipatie een betere basis voor zelfrespect en ontplooiing van de "eigen identiteit" vormt dan werkloosheid. Dan dient wellicht toch de vraag gesteld te worden waar de overheid prioriteiten dient te leggen en wat aan het particulier initiatief overgelaten moet worden.

De minderhedenorganisaties zoeken de oplossing voor mogelijke spanningen tussen de dubbele doelstelling van zowel bevordering van gelijke rechten als erkenning van de eigenheid in een duidelijk andere richting dan de overheid en de WRR. Zij staan een groepsgewijze zelfbestemming voor, via een maatschappelijk middenveld en via politieke participatie. Tegelijk wordt een 'interculturalisering' van de algemene instituties voorgesteld, om de samenleving toegankelijk en herkenbaar te maken voor allochtonen. Een nieuw element in vergelijking met de commentaren van begin jaren tachtig is dat de inspraakorganen hun achterban op hun burgerplicht wijzen een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de samenleving (ook in kwalitatieve zin). Naar de mening van de minderhedenorganisaties zullen allochtonen eerder aan deze burgerplicht voldoen als ze erkend worden in zowel hun gelijkheid als hun verschillen. Het positieve aspect van het liberale perspectief op eigen verantwoordelijkheden dat uit de stukken van regering en WRR naar voren komt, wordt dus overgenomen door de minderhedenorganisaties en vervolgens in een ander kader geplaatst. Daarbij wordt gebruik gemaakt van termen uit het burgerschapsdiscours van de WRR, zoals "eigen verantwoordelijkheid", "benutting van allochtoon potentieel" en een "activerende aanpak".

Het NCB staat afwijzender tegenover het beroep op de verantwoordelijkheden van allochtonen, onder het mom dat eerst gelijke rechten verzekerd dienen te zijn. Wel meent het dat de "eigen sociale verbanden van etnische groepen door het appèl dat zij via culturele en recreatieve activiteiten op de achterban doen, in staat zijn om grote groepen te mobiliseren en te betrekken bij belangrijke ontwikkelingen in de samenleving" (p.14).

4.4.4 Debat in de Tweede Kamer over de regeringsreactie

September 1990 wordt een uitgebreide vergadering (UCV 48) belegd met de Vaste Commissie voor het minderhedenbeleid, de minister van Binnenlandse Zaken, Dales (PvdA), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Vries (CDA), de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, d'Ancona (PvdA) en de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, Wallage (PvdA). Dales stelt dat deze UCV een gelegenheid is om "een discussie te voeren over het beleid zoals dit het kabinet voor de komende jaren voor ogen staat" (p.31).¹⁷ Toch wordt er nauwelijks over de hoofdlijnen van het minderhedenbeleid gesproken, wat al een indicatie is dat er sprake is van een grotere overeenstemming hierover dan tijdens de vergaderingen van 1984. De indruk van een grotere consensus over uitgangspunten wordt zeker ook gewekt doordat het CD-lid van de vaste commissie niet bij de vergadering aanwezig is. Maar de twee uitersten die wel aanwezig zijn, SGP en GroenLinks, komen niet met fundamentele kritiek op het regeringsstandpunt. De scherpste meningsverschillen tussen Kamer en regering doen zich vooral voor over de financiën (de regering zou te weinig geld uittrekken voor vooral de basiseducatie) en over de keuze van de instrumenten om de rechtspositie te verstevigen en om de toegankelijkheid van arbeidsorganisaties te vergroten.

Gelijkheid en verschil

De afgevaardigden lijken kamerbreed weinig of geen moeite te hebben met de accentverlegging naar een integratiebeleid en de sectoren van onderwijs en arbeid. De afgevaardigden spreken nu - net als de regering - vooral in termen van "integratie" of soms "inburgering". Alleen de vertegenwoordigers van de fracties van CDA en PvdA hanteren daarnaast ook de term "emancipatie". Het debat beperkt zich vooral tot een discussie over de beste manier om achterstanden te voorkomen of weg te werken, met name binnen de sectoren onderwijs, basiseducatie en arbeid. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het bestrijden van achterstelling en achterstanden op de terreinen van huisvesting en politieke participatie. Hoewel de meeste afgevaardigden zeggen dat het aspect van identiteitsbeleving ook van belang is, stelt alleen het CDA het uitgebreid aan de orde. Daarmee lijken de fracties - het CDA uitgezonderd - het standpunt van de WRR te accepteren dat dit vooral een verantwoordelijkheid van allochtonen betreft, en dat de overheidsverantwoordelijkheid primair ligt bij sociaal-economische positieverbetering. Krajenbrink (CDA) keert zich expliciet tegen deze inperking en stelt dat er geen reden is om de bredere doel-

¹⁷ In zekere zin kan deze UCV als een discussie over de hoofdlijnen van de regeringsreactie worden opgevat. Het regeringsstandpunt kwam daarnaast ook aan bod in andere UCV's (nrs. 32 en 38), waar het deelreinen betrof en waar de regeringsreactie samen met meer uitgewerkte stukken betreffende onderwijs en sociale zekerheid werd behandeld.

stelling van de Minderhedennota uit 1983 te verlaten. Het is ook de enige fractie die uitgebreid aandacht heeft voor het aspect van sociaal-culturele integratie en de deelname aan sociaal-culturele sectoren (media, kunsten, religie). Ook de PvdA-fractie zegt vast te houden aan de bredere doelstellingen van de Minderhedennota. Ze stelt dat integratie voor een groot deel verloopt via emancipatie van de migrantengemeenschappen en benadrukt dus niet zozeer het culturele als wel het collectieve aspect van participatie, via eigen organisaties.

Aandacht voor het sociaal-culturele aspect van de thematiek wordt tijdens de vergadering vooral van belang geacht in zoverre het bevorderlijk is voor sociaal-economische positieverbetering in de sectoren onderwijs, educatie en arbeid, en niet als doel op zichzelf. Zelfs de CDA-fractie komt bij deze opvatting in de buurt, al benadrukt ze tevens dat sociaal-culturele emancipatie wel een doel op zichzelf dient te blijven: "de mens leeft niet bij brood alleen". Deze fractie benadrukt - net als bij de vergadering van 1984 - dat het beleven van de eigen identiteit essentieel is voor het integratie- en emancipatieproces. Daarnaast moet volgens Krajenbrink (CDA) bij het opzetten en uitvoeren van maatregelen - ook ter bevordering van arbeidsparticipatie - "uitdrukkelijk aandacht worden geschonken aan de sociaal-culturele achtergronden van de respectievelijke doelgroepen", omdat de "effectiviteit van de maatregelen" daar "sterk" van afhangt (p.48). Instandhouding van OETC binnen schooltijd wordt door de CDA-fractie eveneens in termen van 'nuttigheid' bepleit: het zou niet alleen onmisbaar zijn voor de ontplooiings- en ontwikkelingskansen van allochtone leerlingen, maar zorgt ook voor een brug tussen school- en thuismilieu en de eigen taal zou een goede basis vormen voor het verwerven van andere basisvaardigheden zoals rekenen en lezen. Overigens kunnen bij de twee laatste argumenten vraagtekens worden gezet, want wanneer binnen het OETC de officiële landstaal wordt onderwezen - waar het CDA om praktische redenen voor pleit - komt daar voor groepen die thuis een streektaal spreken alleen maar een derde taal bij. De PvdA acht OET(C)¹⁸ van minder belang dan het CDA, gezien de opmerkingen dat dit een "overschat thema" is en dat de sociaal-economische positie van doorslaggevend betekenis is voor het schoolsucces dan etniciteit. Alleen de VVD en SGP bepleiten OETC buiten schooltijd te geven. De SGP stelt dat behoud van de eigenheid een recht is, zolang dit integratie maar niet in de weg staat.

Tijdens de vergadering wordt ook gepleit voor het betrekken van eigen organisaties en het honoreren van eigen initiatieven ter bevordering van maatschappelijke positieverbetering. Alle partijen (de SGP laat zich er niet over uit) menen dat de

¹⁸ De PvdA spreekt hanteert zowel de term OET als OETC, terwijl het CDA consequent over OETC spreekt. Staatssecretaris Wallage merkt daar over op: "Of de 'C' nu in de naam van dit type onderwijs staat of niet, het is ondenkbaar dat aan de eigen taal belangrijke aandacht wordt gegeven, zonder dat daarbij elementen van cultuur aan de orde komen" (p.46).

overheid hiervoor meer ruimte moet scheppen. Dat vonden ze in 1984 ook al. Aandacht voor eigen organisaties en initiatieven past ook mooi bij de accentverlegging naar het scheppen van voorwaarden voor allochtonen om zelfstandig de weg te kunnen vinden in de samenleving. Verschil van mening doet zich natuurlijk voor over omvang en vorm van de steun die deze initiatieven van de overheid dienen te krijgen. Van Es (GL) acht het niet gewenst dat het allemaal van bovenaf geregeld wordt: allerlei "corporatistische structuren" moeten vermeden worden. Zij benadrukt dat de overheid zich dient te beperken tot het scheppen van voorwaarden en de rest aan de allochtonen zelf moet overlaten. Wiebenga (VVD) is - om principiële redenen - tegen "een zwaar opgetuigd middenveld", waarbij hij overigens alle van bovenaf ingestelde of geïnitieerde instellingen op een hoop lijkt te gooien. Dit is in feite hetzelfde standpunt als tijdens de vergaderingen van 1984. Zijn voorkeur voor werkelijk van onderaf georganiseerd initiatief blijkt uit zijn pleidooi voor financiële ondersteuning van de OETC-lessen voor Chinese kinderen (p.55). Mevrouw Groenman (D66) lijkt ook in deze lijn te denken, gezien haar retorische vraag of "we niet te veel tweedelijnsvoorzieningen [hebben] gecreëerd", waardoor "er te weinig mogelijkheden zijn voor initiatieven voor en van minderheidsgroepen zelf" (p.29). Deze partijen wensen dus minder categoriale voorzieningen. De CDA-fractie staat zo'n beleidswijziging niet voor. Integratie is volgens haar gediend bij emancipatie op basis van etnisch zelfbewustzijn en culturele pluriformiteit. In deze context verwijst het CDA naar het grote belang van categoriale steunfunctie-instellingen voor het motiveren van allochtonen. Dit is juist een weinig controversieel voorbeeld, en ook de WRR en de regering erkennen het belang van deze instellingen voor het integratieproces. Krajenbrink stelt dat het CDA op hetzelfde standpunt staat als begin jaren tachtig wat betreft het uitgangspunt van algemeen en categoriaal beleid, maar hij bepleit categoriaal beleid nu vaker in termen van "maatwerk". VVD en D66 vatten de term "maatwerk" meer op in overeenstemming met de ideeën van de WRR, namelijk in de individu-georiënteerde zin.

Al met al doen zich geen scherpe tegenstellingen tussen de fracties voor, zoals tijdens de vergadering van 1984. Wel worden de gewijzigde standpunten vaak in termen van dezelfde ideologische noties gelegitimeerd als in 1984. In ieder geval wordt thans, in vergelijking met de vergadering van 1984, de situatie anders geïnterpreteerd. Er spelen ook andere problemen, zoals de hoge werkloosheid onder allochtonen. De overheid wordt nu beperktere verantwoordelijkheden toegeschreven; zij dient zich vooral te richten op bestrijding van achterstanden op de terreinen arbeid, onderwijs en educatie. Vanuit de regering zelf wordt de verschuiving aangeduid als een meer "sobere" en "realistische" benadering, waarbij de overheid zich meer tot haar kerntaken beperkt. In feite houdt dit in dat de overheid - evenals de fracties, die van het CDA uitgezonderd - afstand doet van bredere doelstellingen van maatschappijverandering in een multi-culturele richting. Hiervoor worden niet

alleen financiële argumenten gegeven, maar ook wordt over het algemeen de mening gedeeld dat de hooggestemde verwachtingen over het minderhedenbeleid van begin jaren tachtig moeten worden teruggeschroefd. Bij deze laatste gedachte sluit ook de CDA-fractie zich aan. Desalniettemin zegt de regering, bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken, dat de "ambitieuze en brede doelstelling van de Minderhedennota uit 1983" gehandhaafd blijft. Dat is erg makkelijk gezegd, nu - meer dan in 1984 - de realisatie hiervan vooral aan de samenleving zelf wordt overgelaten, en de overheid zich beperkt tot het scheppen van sociaal-economische voorwaarden voor de verwezenlijking van deze brede doelstelling.

Eenheid in verscheidenheid

Het principe van wederkerigheid als aspect van gelijkwaardig burgerschap krijgt nu - in de lijn met het WRR-rapport - van veel partijen aandacht. De VVD en D66 zeggen te betreuren dat de regering niet uitgebreid is ingegaan op het door de WRR aangesneden vraagstuk van herziening van het evenwicht tussen rechten en plichten. De problematiek is volgens alle fracties zo ernstig, dat grote maatschappelijke en economische belangen gediend zijn bij de oplossing van het probleem van de marginale positie van minderheden (zoals de CDA-fractie het uitdrukt). Vanwege de toegenomen ernst van de problematiek, maar ook vanwege de tegenvallende resultaten van het minderhedenbeleid, worden de betrokkenen meer op hun plichten aangesproken. De Kamerleden verschillen van mening over de verdeling van de verantwoordelijkheden en de mate waarin het beleid voor bepaalde betrokkenen verplichtend en gesanctioneerd moet zijn. Alle partijen (de SGP uitgezonderd) zijn voor een meer verplichtende benadering van werkgevers, in de vorm van een wet ter bevordering van de arbeidskansen van allochtonen. Minister De Vries is afhoudend op dit punt en wil voorlopig blijven vertrouwen in zelfregulering door de sociale partners. Wiebenga (VVD) keert zich tegen verdergaande vormen van "dwang", terwijl dit juist wel gewenst wordt geacht door woordvoerders van de fracties van D66, PvdA en GroenLinks.

Vooraf D66 en VVD leggen veel nadruk op een meer verplichtende benadering van allochtonen wat betreft het verwerven van basisvaardigheden binnen de basiseducatie, en dienen hierover samen een motie in. Zij pleiten voor het WRR-rapport betreffende een leerrecht op basiseducatie, gekoppeld aan een leerplicht voor bepaalde categorieën allochtonen, inclusief sancties bij weigering om hiervan gebruik te maken. Beide partijen benadrukken dat dit impliceert dat de overheid de voorzieningen voor dit leerrecht moet verzekeren en dus meer geld hiervoor moet vrijmaken. Vooral door deze laatste wens komen beide afgevaardigden in botsing met de regering, die erop hamert dat daarvoor het geld niet aanwezig zou zijn. De vasthoudendheid van Groenman (D66) op dit punt - De Vries duidt haar houding zelf aan als "gebiologeerd" - maar ook van Wiebenga, maakt in ieder geval

duidelijk hoe essentieel zij dit vinden voor het integratieproces. De SGP ziet ook wel wat in een basiseducatieplicht, indien er voldoende voorzieningen op dit vlak zijn. Ook Lilipaly (PvdA) heeft het over plichten en verantwoordelijkheden van allochtonen en over een "redelijk evenwicht van rechten en plichten", maar blijft vaag over de wenselijkheid van een basiseducatieplicht. Wel stelt hij dat tegenover het recht hier te blijven de plicht staat om zich voor dat verblijf toe te rusten.

Apostolou (PvdA) stelt ook andere aspecten van de verantwoordelijkheid van allochtonen en migrantenorganisaties aan de orde, namelijk "een grote verantwoordelijkheid om actief mee te doen aan de samenleving" (p.13). Als bijvoorbeeld algemene verenigingen en organisaties allochtonen uitnodigen om mee te doen, en allochtonen gaan hier niet op in, dan is dat "naar onze mening een slechte zaak" (p.13). Het 'meedoen' wordt hier primair bepleit met het oog op het verbeteren van interetnische relaties. Een actieve deelname "zal uiteindelijk respect moeten afdwingen, ook voor de eigen normen en waarden, gewoonten en tradities" (idem). Hij stelt zelfs dat een "actieve deelname aan de verbetering van het leefklimaat en het tonen van een daadwerkelijke interesse in het wel en wee van een wijk of stad, behoren (...) tot de meest effectieve wapens tegen racisme en discriminatie" (idem). De plichten die verbonden zijn aan lidmaatschap van de Nederlandse samenleving worden door Apostolou ook aan de orde gesteld als hij opmerkt dat de overheid vooral subsidie dient te verlenen aan activiteiten van eigen organisaties. Hierdoor kunnen allochtonen "betrokken raken in zaken als het onderwijs, opkomen voor de emancipatie van de vrouw, voorstander zijn van de bevrijding van erfenissen als het uithuwelijken en de autoritaire gezinsstructuur, en het isolement tegengaan" (p.16). Dus de overheid dient door het stellen van criteria voor steunverlening aanpassing aan fundamentele normen te bevorderen.

Tegenover gelijke plichten staan gelijke rechten, en met name de fracties van PvdA en GroenLinks benadrukken dat de rechtspositie verdere versterking behoeft. Daarbij worden de voorstellen van de WRR aangehaald, de Wet gelijke behandeling vreemdelingen, uitbreiding kiesrecht, bevordering van naturalisatie en het mogelijk maken van een dubbele nationaliteit. Apostolou waarschuwt dat "in een onjuiste bejegening van migranten op het terrein van sociale en politieke rechten en de uitsluiting van een groot deel van de minderheden van het maatschappelijk goed arbeid" een groot gevaar schuilt dat "de uitgesloten hun toevlucht gaan zoeken in vormen van maatschappelijke destructie" (p.12). Kiesrecht wordt door de PvdA-fractie bepleit omdat het integratie zou bevorderen: het doet bij de migranten de interesse voor politiek toenemen, terwijl omgekeerd de interesse van politieke partijen voor allochtonen zal toenemen. Tevens wordt door politieke participatie de maatschappelijke betrokkenheid van allochtonen vergroot en zullen zij zich in deze maatschappij meer thuis gaan voelen. De regering, en ook VVD en CDA willen

kiesrecht gekoppeld houden aan nationaliteit, en vatten naturalisatie op als eindpunt van het integratieproces. Wel zien de regering en het CDA iets in het mogelijk maken van een keuze voor de dubbele nationaliteit, ter bevordering van naturalisatie en dus van een gelijke rechtspositie.

De meeste fractiewoordvoerders vragen aandacht voor processen van achterstelling en discriminatie, zonder dat er veel op in wordt gegaan. Opvallend is dat bij de fractie van GroenLinks de sterke anti-racistische en anti-discriminatoire benadering van haar voorgangers nauwelijks meer terugkomt. Van Es (GroenLinks) stelt zelf dat discriminatiebestrijding het best via gelijke rechten en het bevorderen van gelijke maatschappelijke kansen is te realiseren.

Zoals gezegd, komt in het debat de cultureel-expressieve dimensie van het integratieproces nauwelijks aan bod. Alleen de CDA-fractie staat een actief overheidsbeleid voor op het vlak van cultuurbeleving en religie. Religie wordt door Krajenbrink (CDA) de motor voor het beleven van de eigen identiteit genoemd. Financiële ondersteuning van gebedsruimten wordt bepleit, ook omdat deze activiteiten organiseren die de sociale en morele desintegratie van de allochtone jongeren voorkomen. Dus religieuze verbanden als integratiemiddel. Beleving van de eigen identiteit en religie dienen naar zijn mening wel aan de Nederlandse context aangepast te worden en daarom is het van belang dat de overheid stimuleert dat geestelijken in Nederland worden opgeleid. De fracties van het CDA en ook de PvdA benadrukken dat zaken als eigen media en OETC van belang zijn voor het zich hier thuisvoelen. De PvdA-fractie benadrukt dat cultuurbeleid ook gericht dient te zijn op mensen die geïntegreerd zijn en geen sociaal-economische achterstand hebben (p.39). Hiermee lijkt ze in de richting te komen van de stelling van de WRR dat integratie- en cultuurbeleid van elkaar losgekoppeld dienen te worden. Ook de fracties van D66 en VVD lijken zo'n loskoppeling voor te staan. De D66-fractie spreekt over een meer individuele maatwerkgerichte benadering, ook met betrekking tot het cultuurbeleid, waarbij ze wellicht bedoelt dat er meer oog moet zijn voor de differentiatie in cultureel-expressieve behoeften binnen de groep. Wiebenga (VVD) zegt eveneens het recht op beleving van de eigen identiteit te erkennen, maar beperkt het tot de privésfeer.

Het interetnische aspect van bevorderen van verdraagzaamheid en wederzijdse acceptatie krijgt weinig aandacht. Wiebenga (VVD) stelt wel dat verdraagzaamheid een bestaansvoorwaarde is voor een democratische samenleving. Het zware accent dat eigenlijk alle fracties nu leggen op inpassing in algemene instellingen wordt primair bepleit ter vermindering van achterstanden. Toch ligt hieraan zeker ook de opvatting ten grondslag dat deze vorm van structurele integratie eveneens bevorderlijk is voor het samenleven van allochtonen en autochtonen. Zelfs de CDA-fractie, die aparte organisaties en instellingen wenselijk acht voor het emancipatieproces,

lijkt van opvatting dat het samen naar school gaan van allochtone en autochtone leerlingen bevorderlijk is voor het integratieproces, in de zin van zowel het verwerven van kennis en vaardigheden als ter bevordering van wederzijdse acceptatie. Dit blijkt uit de zorg die Janmaat-Abee (CDA) uitspreekt over concentratiescholen en haar opmerking dat het geven van OETC in het regulier onderwijs ook wenselijk is omdat het de schoolkeuze kan beïnvloeden. Het zou een stimulans zijn "tot de keuze voor een reeds bestaande school, hetgeen weer een positieve invloed heeft op de integratie doordat gelegenheid bestaat tot interetnische relaties" (p.10).

De CDA-fractie bepleit dus minder eenzijdig dan voorheen de weg van integratie via emancipatie in eigen kring. Een duidelijk meningsverschil over een categoriale voorziening tekent zich af over de LAO. Wiebenga (VVD) is tegen een "zwaar opgetuigd middenveld" en wil dit afbouwen. In dit kader pleit hij voor een grotere onafhankelijkheid van de inspraakorganen van de overheid, omdat hij de LAO ziet als een vorm van belangenbehartiging (p.55). De regering en alle andere fracties - waarschijnlijk uitgezonderd de SGP, die zich er niet over uitspreekt - zijn tegen opheffing van de LAO. Wel ziet Groenman (D66) iets in het idee van de WRR over een breed samengestelde "raad voor allochtonenbeleid", maar naast de LAO. Zoals de minister van Binnenlandse Zaken, stelt is de LAO niet louter als een belangenorganisatie op te vatten, maar ook als een "objectiverender platform". Van Es (GroenLinks) benadrukt het belang van de LAO. Deze structuur is nog hard nodig omdat er sprake is van een enorme achterstand in deelname aan maatschappelijke en politieke instituties (p.59).

De ambitieuze doelstelling van de multiculturele samenleving lijkt min of meer geruisloos van de agenda verdwenen. Het accent dat nu wordt gelegd op plichten en verantwoordelijkheden van allochtonen en hun organisaties hangt samen met het overheersende belang van de sociaal-economische dimensie van integratie. Tegelijk kan dit ook opgevat worden als een verschuiving van een visie waarin allochtonen als 'afwijkende' categorieën werden opgevat, naar een visie waarin ze meer als gewone burgers worden gezien, behalve dat ze te kampen hebben met extra achterstanden, discriminatie en in veel gevallen ook een zwakkere rechtspositie.

4.5 De Contourennota

4.5.1 De Contourennota integratiebeleid etnische minderheden (1994)

Tijdens de commissievergadering van de Vaste Kamercommissie voor het minderhedenbeleid in november 1993 werd in een breed ondersteunde motie-Apostolou gevraagd om een nota over een herijking van het minderhedenbeleid. In april 1994,

vlak voor de verkiezingen, biedt de minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden* aan de Tweede Kamer aan. De nota geeft "de hoofdlijnen aan van het integratiebeleid voor de komende jaren" en biedt een "actualisering en mogelijkere wijs een nadere precisering van de bestaande doelstellingen" (p.8). Dit werd mede nodig bevonden vanwege nieuwe ontwikkelingen zoals: de veranderende rol van de - terugtrekkende en selectiever optredende - overheid, de voortdurende immigratie en de consequenties hiervan voor het integratiebeleid, de dalende vraag naar laaggeschoolde arbeid, tendensen van concentratie, marginalisering en segregatie in de grote steden, de voortzetting van achterstanden bij allochtone jongeren, een afbrokkelend draagvlak voor het integratiebeleid en toenemende differentiatie tussen en binnen de doelgroepen.

De hoofdlijnen worden uiteengezet in het centrale hoofdstuk, getiteld "Integratie en burgerschap", waarmee tegelijk de twee centrale begrippen uit de nota aangegeven zijn. Het "minderhedenbeleid" zal voortaan "integratiebeleid" heten, omdat integratie het "procesmatige karakter en de nadrukkelijke meerzijdigheid ervan" benadrukt (p.24). Het begrip burgerschap wordt gekozen tot "het leidend beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland" (p.5). Dit begrip lijkt in de nota zowel verbonden te worden met het uitgangspunt, de gekozen aanpak als het streefdoel van het beleid. Zo gaat het beleid uit van "de gelijkwaardigheid van elke ingezetene". Tevens wordt opgemerkt dat "integratiebeleid staat of valt met de mate waarin alle burgers (...) actief hun verantwoordelijkheid nemen" (p.24). Tenslotte wordt de "primaire doelstelling van het integratiebeleid" gevormd door "de realisering van het activerend burgerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen" (idem). Dit burgerschapsdiscours kan gezien worden als een antwoord op de oproep van de WRR in 1989 tot bezinning over het evenwicht tussen rechten en plichten vanwege een herziening van de verzorgingsstaat. De regering noemt het burgerschapsbegrip "geschikt om iedere burger aan te spreken op zijn of haar verantwoordelijkheden zich een positie te verwerven" (p.53). Van allochtonen "wordt verwacht dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving" (p.24-25). Op hen rust "de individuele plicht tot participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en dus ook de plicht zich in te spannen om de Nederlandse taal te beheersen en zich basiskennis te verwerven over de Nederlandse samenleving" (p.25). Kortom, burgerschap wordt niet alleen als status - als rechtspositie - maar ook als praktijk - activiteit - opgevat, wat inhoudt dat onderscheid gemaakt kan worden tussen 'goed' en 'slecht' burgerschap (zie De Haan 1993). Er lijkt zich bij een dergelijk burgerschapsbegrip onvermijdelijk een spanning voor te doen tussen ideaal en praktijk, vooral bij achterstandsgroepen. Zo wordt gesteld: "Burgerschap als basisprincipe van het toekomstige beleid veronderstelt vrije, autonome en actieve burgers die verantwoorde-

lijkheid dragen voor zichzelf en de samenleving en daarop ook aangesproken kunnen worden" (p.24). Maar hierbij wordt uitgegaan van het bestaan van een samenleving van geëmancipeerde burgers, terwijl dat een situatie is die juist door het beleid bevorderd moet worden.

Het op hoofdlijnen geschetste, geactualiseerde beleid bouwt expliciet voort op de beleidlijnen van de Minderhedennota en de bijstelling daarvan in de regeringsreactie op het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*. Het gaat om de bekende beleidsfilosofie die ook ten grondslag lag aan het beleid van sociale vernieuwing. Goede bedoelingen en intenties zijn niet langer voldoende en zelfs "inspanningsverplichtingen" zijn voor sommige situaties te vrijblijvend en dienen dan vervangen te worden door een "resultaatgericht beleid" (p.39). Vanwege de veranderende - terugtrekkende - rol van de overheid dient gezocht te worden naar een "nieuw evenwicht (...) in de verhouding tussen de overheid, het autochtone deel van de samenleving, etnische minderheidsgroepen en maatschappelijke organisaties" (p.24). Het accent ligt op preventief beleid, gericht op het begin van het integratieproces, waardoor speciale aandacht uitgaat naar nieuwe immigranten en allochtone jongeren. Daarnaast gaat bijzondere aandacht uit naar concentratie- en achterstandswijken in grotere steden.

Gelijkheid en verschil

De term "emancipatie" blijkt nu geheel uit het overheidsdiscours verdwenen en vervangen door "(sociale) integratie" en "burgerschap". Uit de burgerschapsnotie zou "nog nadrukkelijker dan eertijds" volgen "dat het algemene beleid voor de integratie van nieuwe burgers centraal staat" (p.27). De voorkeur voor algemeen beleid wordt tevens, en herhaaldelijk, gemotiveerd vanwege de zorg voor het afbrokkelend draagvlak voor het integratiebeleid. Zo gaat de voorkeur uit naar een algemeen arbeidsmarktbeleid voor de al langer hier verblijvende personen van allochtone minderheidsgroepen: dit "voorkomt enerzijds dat personen uit minderheidsgroepen gestigmatiseerd worden en anderzijds dat gevoelens van afgunst ontstaan bij autochtonen" (p.42). Toch blijft het volgens de nota nodig om in bepaalde situaties specifiek beleid te voeren, al moet de mogelijke negatieve beeldvorming hierdoor worden voorkomen door voorlichting. De "autochtone Nederlandse bevolking zal een specifiek beleid voor minderheden eerder accepteren als bijzondere maatregelen tijdelijk zijn en als ze zijn gericht op het verwerven van vaardigheden die minderheden nu eenmaal nog niet kunnen hebben als ze kort in Nederland zijn" (p.46). Dus specifiek beleid lijkt de overheid vooral te willen beperken tot opvang van nieuwkomers.

De overige ideeën over het integratiebeleid dat de overheid voorstaat zijn grotendeels dezelfde als die uit de kabinetsreactie van 1990. Het accent ligt op achterstandsbestrijding via onderwijs, educatie en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het beleid gericht op achterstandsbestrijding wordt sterker dan in de jaren tachtig

onafhankelijk beschouwd van het cultuurbeleid, een ontkoppeling die samen lijkt te hangen met de erkenning in de nota van de differentiatie binnen en tussen minderheidsgroepen en de individuele keuzevrijheid van individuen. Conform het idee van de terugtrekkende en selectief optredende overheid wordt cultuurbeleving primair als de verantwoordelijkheid van allochtonen zelf beschouwd.

Eenheid in verscheidenheid

Het integratiebeleid wordt in de *Contourennota* sterk gemotiveerd én begrensd door het algemeen belang, geoperationaliseerd als de "instandhouding van de sociale cohesie en de zorg voor de veiligheid in Nederland" (p.53). Sociale cohesie en stabiliteit worden als belangrijke beleidsdoelen opgevoerd (zie bijv. p.38,45,52). Het integratiebeleid wordt - samen met het beleid van sociale vernieuwing en het grote-stedenbeleid - mede nodig geacht om sociale cohesie, stabiliteit en leefbaarheid te verzekeren en te bevorderen, met name in achterstandswijken van de grotere steden (zie bijv. p.52). Er wordt dreigend gesteld dat, indien een groot deel van de tweede generatie zou mislukken, een etnische onderklasse gestalte krijgt, en dat "leidt onherroepelijk tot maatschappelijke ontwrichting" (p.30).

De inspanningen van de overheid dienen allereerst gericht te zijn op het bewaken van de ondergrens van de maatschappij, de minimale voorwaarden voor het samenleven. Dit houdt enerzijds een actief anti-discriminatiebeleid in en anderzijds de "voorkoming en bestrijding van onveiligheid en criminaliteit, waaraan ook personen uit minderheidsgroepen bijdragen" (p.35). Discriminatie is een belangrijke bedreiging voor het integratieproces, omdat mensen die gediscrimineerd worden zich niet geaccepteerd voelen als volwaardig medeburger, en in zo'n vijandig gezinde omgeving zullen zij niet snel integreren (p.21). De zorg om verdere "marginalisering van delen van de jeugd en afglijden naar criminaliteit" (p.5) is een probleem dat in de jaren negentig keer op keer in de publieke discussie naar voren is gekomen. Mede hierdoor is de term "veiligheid", als bescherming van de ondergrens, een nieuwe thema binnen het integratiebeleid. Veiligheid wordt "het cement van de multiculturele samenleving" genoemd (p.35) en een belangrijke voorwaarde voor integratie. Volgens de regering concentreren en manifesteren al dit soort problemen en dilemma's van de multiculturele samenleving zich meer dan in 1983 in de stedelijke gebieden. In dergelijke stadsgebieden is "het risico van spanningen tussen etnische groepen groot, omdat de autochtone bevolking zich bedreigd kan voelen" (p.19). En in zo'n situatie kunnen "communicatieproblemen tussen etnische groepen en zondebok-mechanismen (...) leiden tot desintegratie van de maatschappij" (p.20). Aan de andere kant wordt trots vermeld dat het tot nu toe gevoerde minderhedenbeleid - dat internationaal "steeds meer erkenning en aandacht" krijgt - zeker een positief resultaat heeft gehad: "de sociale rust in Nederland

steekt gunstig af tegen de herhaalde, soms ernstige, (rassen)incidenten van de laatste jaren in de ons omringende landen" (p.14).

Het integratiebeleid is evenwel op meer dan op rust en veiligheid gericht. Met het oog op verhoging van de kwaliteit van het samenleven dient de overheid voorwaarden te scheppen voor een positieve ontwikkeling van de multiculturele samenleving. Wederzijdse acceptatie en "wederzijds respect voor elkaars eigenheid" (p.24) zijn voorwaarden en tegelijk ook resultaten van het integratieproces. Wederzijdse acceptatie kan bevorderd worden via de overdracht van kennis en informatie, via voorlichting en onderwijs. Conform de activerende opvatting van burgerschap wordt evenwel de participatie in de samenleving en met name de deelname aan arbeid en onderwijs van groter belang geacht: "school en werkvloer vormen vitale integratiekaders: zij brengen nieuwe en gevestigde ingezetenen met elkaar in contact en zetten daarmee de toon voor wederzijdse acceptatie". De voorkeur lijkt zodoende sterk uit te gaan naar "integratie" in de zin van "vermenging". Na de "sobere" en wel erg "realistische" en matte regeringsreactie van 1990 komen in de *Contourennota* weer bredere doelstellingen naar voren. Zo wordt wederom gesproken van een "lange-termijnbeleid gericht op mentaliteitsverandering van alle bevolkingsgroepen" (p.51). Het welzijns- en het cultuurbeleid krijgen hierdoor een belangrijker plaats.¹⁹ Het cultuurbeleid betreft vooral een onderwijsbeleid. Het is deels gericht op alle betrokkenen, als intercultureel onderwijs, om zo inhoud te geven aan het feit dat Nederland een multiculturele samenleving is geworden. Voor een ander deel is dit beleid gericht op personen uit minderheidsgroepen om hen in staat te stellen de eigen religie, taal en culturele eigenheden te beleven binnen de grenzen van de Nederlandse samenleving (p.41). In feite is dit een voortzetting van de oude beleidlijn. Het "activerend welzijnsbeleid" is gericht op het bevorderen van "een optimale kwaliteit van de samenleving" voor eenieder.²⁰ Het heeft als doel "de noodzakelijke cohesie te vergroten voor een sociaal stabiele, goed functionerende samenleving", door het bevorderen van acceptatie, tolerantie en respect (p.26). In tegenstelling tot het welzijnsbeleid uit de jaren tachtig dient het hernieuwde welzijnsbeleid "complementair [te zijn] aan belangrijke instituties als werken, weten en wonen" (p.45), en gericht te zijn op stimuleren van zelfredzaamheid van mensen en deelname aan de samenleving. Belangrijke onderdelen van het welzijnsbeleid zijn de opvang van nieuwkomers en opvoedingsondersteuning (zoals het Opstap-project). Daarnaast is het ook gericht op de multiculturele samenleving als geheel en dient

¹⁹ In de nota wordt een gezamenlijke programma *multiculturele samenleving* van de ministeries van O&W en WVC aangekondigd dat mede hierop gericht is. Dit beleid wordt door de opvolgers in het paarse kabinet voortgezet (zie TK 1994-1995, 23 901, nr. 14).

²⁰ Het voorgenomen welzijnsbeleid is uitgewerkt in de tegelijkertijd gepubliceerde nota van WVC *Investeren in integreren*.

het "met name in achterstandswijken een brug te slaan tussen de gescheiden bevolkingsgroepen binnen de wijk, door alle burgers actief te betrekken bij de oplossing van de problemen" (p.35). De voorkeur gaat in achterstandswijken zo uit naar "samen optrekken" als alternatief "voor een maatschappelijke tweedeling langs etnische lijnen".

Hoewel de multi-etnische samenleving in sommige passages in de Contourennota zeer rooskleurig wordt geschetst, komen hier en daar ook de lastige vragen naar voren. Het integratiebeleid zou volgens de nota antwoord moeten geven op de "dilemma's" van de multi-etnische samenleving, zonder dat deze overigens expliciet bij naam genoemd worden. Uit de nota blijkt wel dat de regering het als een dilemma opvat dat zij enerzijds de voorwaarden moet scheppen voor de inpassing van een groeiend aantal allochtonen - wat vereist dat autochtonen zich inschikken en hieraan meewerken - terwijl anderzijds het draagvlak voor het beleid juist afneemt. De wederzijdse acceptatie "en daarmee het draagvlak voor het integratiebeleid" zou niet in alle opzichten voldoende zijn, mede vanwege "een verslechterend economisch klimaat, de permanente immigratie met een grotere instroom van nieuwkomers dan werd verwacht en te weinig aandacht voor de problemen van autochtone bewoners in een achterstandssituatie" (p.21). Uitingen van deze ontwikkeling vormen "een aantal incidenten met xenofobe aspecten" (p.49) evenals "de veelal eenzijdig negatieve beeldvorming ten aanzien van de immigranten" (p.52). Mede met het oog op het verbeteren van het draagvlak, zijn maatregelen gericht op een verdere inperking van de immigratie nodig om het "beeld (...) dat de overheid machteloos staat tegenover de instroom van vreemdelingen" te ontkrachten. Met het oog hierop is een "genuanceerde en evenwichtige presentatie" van beide zijden van de balans nodig en moeten ook de positieve aspecten van immigratie benadrukt worden. Het kan "maatschappelijk verrijkende en dynamiserende effecten hebben", en vooral "jeugdige immigranten kunnen een belangrijk economisch en maatschappelijk potentieel vormen" (p.18).

De overheid maakt zich dus grote zorgen over het afkalvende 'draagvlak' van het integratiebeleid, wat er in feite op neerkomt dat zij meent dat de acceptatie van allochtonen als volwaardig medeburger door autochtonen ernstig te wensen over laat. Hierdoor zou er minder bereidheid zijn onder de bevolking om de 'offers' voor postieverbetering van allochtone kansarmen op te brengen, wat dus neer komt op een tekort aan solidariteit. Het integratievraagstuk wordt zo in de nota in belangrijke mate opgevat als een kwestie van gebrekkige maatschappelijke samenhang en solidariteit. De overheersende zorg om een bedreiging van de sociale cohesie en stabiliteit van de samenleving door ontwikkelingen die van doen hebben met immigratie en de reactie daarop door de autochtone bevolking, hoeven niet alleen met een toename van werkelijke problemen te maken te hebben. Sociale cohesie, of

de afwezigheid daarvan, is in het algemeen in de jaren negentig een populair thema. Een trend die samengaat met de opkomst van een bepaald soort burgerschapsdiscours - met communitaristische en neorepublikeinse elementen - en die samen lijkt te hangen met een beleidsfilosofie volgens welke de overheid selectiever en beperkter dient op te treden. Daardoor dient ze meer beroep te doen op de verantwoordelijkheden van de burgers en de samenleving, zodat het appellerende aspect van burgerschapsbegrip aangesproken wordt. Eigenlijk worden burgers zo aangespoord iets te realiseren waarin de overheid gefaald heeft. Sommigen zien dit als een zwaktebod (vgl. De Haan 1992). Er is overigens in het algemeen sinds eind jaren tachtig een grote belangstelling voor het burgerschapsbegrip in de politieke en publieke discussie over de herziening van de verzorgingsstaat (zie De Haan, 1992, 1993; WRR 1992).

4.5.2 *Reacties minderhedenorganisaties op de Contourennota*

De LAO-samenwerkingsverbanden komen in juli 1994 met een gezamenlijke reactie op de *Contourennota*. Het NCB geeft in oktober van dat jaar een reactie op deze nota. In beide stukken wordt niet of nauwelijks ingegaan op de uitgangspunten van het beleid, en blijft het commentaar beperkt tot op- en aanmerkingen bij de meer concrete beleidsvoorstellen uit de *Contourennota* en, in het NCB-commentaar, uit andere Kamerstukken. Ook komen ze met eigen praktische voorstellen voor een - in hun ogen - betere aanpak van bepaalde concrete knelpunten. In vergelijking met de gezamenlijk reactie van de LAO-samenwerkingsverbanden uit 1990, waarin een geheel eigen visie werd uiteengezet, doet de gezamenlijke reactie uit 1994 nogal pover aan.²¹

Doordat in beide commentaren geen fundamentele kritiek wordt geleverd op de uitgangspunten van het beleid, lijken de minderhedenorganisaties deze daarmee te accepteren. Het NCB vraagt om een nadere uitwerking van het centrale begrip "burgerschap". Zo dient onderzocht te worden "welke factoren van invloed zijn op succesvol burgerschap; waarom zijn sommige individuele migranten dan wel groepen migranten succesvoller dan anderen?" (NCB 1994: 18). Op basis hiervan kunnen dan projecten tot stand komen "om burgers beter toe te rusten en organi-

²¹ Wellicht dat deze geringe aandacht voor de *Contourennota* ook te maken heeft het feit dat toen allerlei andere beleidsontwikkelingen speelden die de aandacht van minderhedenorganisaties vroegen, met name de voorgenomen fusie van de landelijke minderhedenorganisaties. Sommige van de organisaties wilden hieraan meewerken, andere waren er faliekant op tegen. Bovendien werd in de zomer van 1994 het 'paarse' kabinet geformeerd en was niet meteen duidelijk of en, zo ja, hoe dit nieuwe kabinet het beleid van de *Contourennota* zou voortzetten.

saties, instellingen en instituties multicultureler en pluriformer te maken" (idem). Met "pluriformer maken" wordt vooral bedoeld dat meer allochtonen hierbinnen aangesteld worden; in deze zin wordt de term "pluriformiteit" ook in de rest van het NCB-commentaar gehanteerd. Aandacht voor de achtergrond van allochtonen wordt nu vooral bepleit in het kader van het toegankelijk maken van algemene instituties. Termen als "identiteitsbeleving" en "emancipatie" komen in de reacties niet of nauwelijks meer voor. Het accent dat de overheid legt op het verminderen van achterstanden op de arbeidsmarkt en het onderwijs krijgt dan ook in grote lijnen instemming, al vraagt het NCB ook aandacht voor andere aspecten zoals volksgezondheid, rechtspositie en inspraak. De minder vrijblijvende benadering die de Contourennota voorstaat, wordt onderschreven. Het NCB voegt nog aanbevelingen toe over hoe de "effectmeting en monitoring" gestalte zou moeten krijgen. De meer verplichtende benadering wordt niet afgewezen, indien de plichten om zich in te spannen voor het integratieproces maar niet eenzijdig aan allochtonen worden opgelegd. Ook andere betrokkenen, zoals maatschappelijke instellingen en organisaties, alsmede autochtone burgers moet de overheid op hun plichten wijzen. Het NCB pleit voor meer middelen voor het inburgeringsbeleid, zodat "voor alle nieuwkomers een aanbod" is te realiseren. Diegenen die het inburgeringstraject doorlopen hebben moeten na drie jaar een permanente verblijfsstatus krijgen (NCB 1994: 8). Op diegenen die een uitkering genieten dient bij weigering van het doorlopen van een inburgeringstraject als "sanctie" een "korting op de uitkering" worden toegepast (idem).

De LAO-samenwerkingsverbanden staan ook positief tegenover een meer sluitend en meer verplichtend stelsel van inburgeringsprogramma's, maar wijzen erop dat dit beleid niet ten koste mag gaan van de lopende activiteiten van het integratiebeleid. Toch zouden er "momenteel duidelijke signalen [zijn] dat daarvoor binnenkort minder geld beschikbaar komt" (LAO 1994: 5). Zij waarschuwen de regering ook voor enkele andere beleidsombuigingen. Zo wekt de nota de indruk dat de dreiging van marginalisering vooral in de grote steden aanwezig is, maar volgens de LAO dient er ook aandacht te blijven voor minderheden in kleinere steden. Ook wordt in de nota het idee geopperd dat op termijn de Zuid-Europeanen, Molukkers, woonwagenbewoners en zigeuners wellicht niet meer tot de doelgroepen hoeven te worden gerekend. De samenwerkingsverbanden, evenals het NCB, wijzen erop dat de herziening van doelgroepen op 'verantwoorde' wijze dient te geschieden: op basis van duidelijke criteria en onderzoek. De uiteindelijke beslissing mag niet worden genomen voordat overleg met de groepen zelf heeft plaatsgevonden.

De drie hoofdthema's uit de gezamenlijke reactie van de LAO uit 1990 - cultuurbeleving, eigen structuren en politieke participatie - komen nauwelijks aan de orde. Eigen structuren en initiatief komt kort ter sprake als erop gewezen wordt dat de groei van de werkgelegenheid "voor het grootste deel op het conto van allochto-

ne arbeidsorganisaties" geschreven moet worden. Bevordering van etnisch ondernemerschap wordt indirect aanbevolen, door instemmend het voorstel tot versoepeling van regelgeving ter bevordering van de werkgelegenheid uit het kort te voren verschenen advies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* van Van der Zwan en Entzinger aan te halen. Deze versoepeling mag van de LAO veel verder gaan, bijvoorbeeld door het ruimer toestaan van straathandel.

De aard van de commentaren maakt het moeilijk om hieruit vergaande conclusies te trekken. Er is in ieder geval sprake van een grote omslag in vergelijking met de voorgaande reacties. De inperking van de overheidsverantwoordelijkheid tot sociaal-economisch integratiebeleid lijkt geaccepteerd te worden, al wordt daarnaast aandacht gevraagd voor het aspect van politiek-juridische integratie. Aandacht voor de 'bijzondere' positie van allochtonen wordt hoofdzakelijk gevraagd met het oog op het verminderen van achterstanden.

4.5.3 Algemeen overleg in de Tweede Kamer over de Contourennota

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken voert op 1 november 1994 een algemeen overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, Dijkstal (VVD), en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Terpstra (VVD), over de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*, evenals over de WVC-notitie *Investeren in integreren* en het *Jaaroverzicht integratiebeleid etnische minderheden*. Gezien het aantal malen dat eraan gerefereerd wordt, komt het soms voor alsof het advies *Beleidsopvolging minderhedendebat* van Van der Zwan en Entzinger ook op de agenda staat. Van dit overleg is slechts een beknopt verslag gemaakt.²² Hoewel citaten in deze paragraaf dus niet de woordelijke tekst van de sprekers hoeft te zijn geweest, hebben deze het verslag achteraf wel goedgekeurd. Er is overigens sprake van een 'vernieuwing' - en waarschijnlijk verjonging - van de afgevaardigden die bij het overleg het woord voeren. Van de vertrouwde namen van de eerder onderzochte UCV's komt alleen PvdA-afgevaardigde Apostolou terug. Het CD-lid Janmaat van de vaste commissie is - net als bij de onderzochte vergadering van 1990 - weer afwezig.

De bijdragen aan het overleg verschillen sterk in aard en diepgang. De commissieleden stellen over het algemeen veel vragen om te informeren naar het standpunt van het nieuwe kabinet aangaande diverse zaken. Vooral de bijdragen van Aposto-

²² Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 684 en 23 901, nr. 3. In de tussentijd is de werkwijze van de Tweede Kamer veranderd: het aantal vaste commissies is gereduceerd tot één per departement. Van het algemeen overleg van deze commissies met bewindslieden wordt alleen een beknopt verslag gemaakt.

lou (PvdA) en Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) worden overheerst door dergelijke vragen, in combinatie met wat losse op- en aanmerkingen. Zulke vragen naar het standpunt van de regering zijn begrijpelijk, aangezien het nieuwe kabinet net is aangetreden en de ter bespreking staande Kamerstukken nog van het vorige kabinet stammen. De minister benadrukt in zijn antwoord overigens dat er wat hem betreft sprake is van continuïteit in het minderhedenbeleid sinds de *Minderhedennota*, met slechts één breukpunt, voortvloeiende uit het rapport *Allochtonenbeleid* van de WRR, omdat het beleid te weinig rendement opleverde. Een zelfde logische lijn zou lopen van de *Contourennota* naar het regeerakkoord van het paarse kabinet. Ook het karakter van de *Contourennota* zelf geeft aanleiding tot vragen. Deze nota schetst - zoals de titel al aangeeft - alleen de hoofdlijnen voor het beleid van de jaren negentig. Veel commissieleden vragen de minister daarom een nadere uitwerking van deze ideeën te geven in een uitvoeringsgerichte nota. De minister ziet daar het nut niet van in. Hij stelt dat de aan de orde zijnde plannen hun politieke vertaling hebben gekregen in het regeerakkoord en dat het kabinet tevens voornemens is te komen met enkele aparte nota's voor de verschillende beleidsterreinen. De bespreking van een hoofdlijnennota zou een mooie aanleiding kunnen zijn voor een discussie over de uitgangspunten, maar daarvoor lijkt bij veel commissieleden weinig interesse te bestaan. Deze mogelijkheid wordt in zekere mate wel aangegrepen door Kamp (VVD) en Dankers (CDA). Zij presenteren een eigen visie op het integratiebeleid, al refereren zij daarbij niet of nauwelijks aan de nota zelf, noch in positieve, noch in negatieve zin. Noodgedwongen zal deze paragraaf zich daarom vooral richten op de inbreng van de VVD- en CDA-fracties.

Gelijkheid en verschil

Centrale thema's in het overleg - waar alle sprekers wel in meerdere of mindere mate aandacht aan geven - zijn die van de bestrijding van de hoge werkloosheid onder minderheden en de opvang en inburgering van nieuwkomers. Voorkoming en bestrijding van achterstanden op de arbeidsmarkt staan dus centraal en in die zin is er weinig verschil met de UCV van vier jaar tevoren. De bijdrage van Dittrich (D66) gaat eigenlijk alleen over deze twee thema's. Hij en Apostolou lijken geen fundamentele kritiek te hebben op het kabinetsbeleid. Twee duidelijk andere visies op het integratieproces en de rol hierbij van de overheid komen naar voren in de bijdragen van de VVD- en het CDA-afgevaardigden.

VVD-afgevaardigde Kamp ziet - in vergelijkbare termen als Dittrich - arbeidsparticipatie als "dé graadmeter" voor integratie. In de bekende VVD-termen wordt gesteld dat in het integratiebeleid "de eigen verantwoordelijkheid van de mensen tot uitgangspunt [moet] worden genomen", want "als men zijn eigen weg moet zoeken in de samenleving, integreert men veel sneller dan wanneer men op de overheid kan leunen" (p.7). De overheid kan deze individuele integratie stimuleren door het

verlagen van de lonen voor laaggeschoolde arbeid en het creëren van een aanmerkelijk verschil tussen loon en uitkering. Want "dan komt men snel onder druk tot arbeidsparticipatie en dus ook tot integratie" (idem). Dit wordt "de kortste weg naar integratie" genoemd (idem). Het heil wordt dus gezocht bij een algemeen economisch beleid volgens duidelijk neoliberale lijnen. Daarnaast zijn inburgeringscontracten een goed instrument. Hoewel Kamp stelt dat sancties zelden nodig zullen zijn, komt hij vervolgens met voorstellen voor een sterker gesanctioneerd beleid. Sancties ter bekrachtiging van de verplichtingen tot het volgen van deze trajecten moeten naar zijn mening ook voor diegenen gelden die voor hun inkomen niet direct afhankelijk zijn van de overheid. En als "alle andere mogelijkheden ten bate van integratie hebben gefaald, zou kunnen worden gedacht aan sancties in het kader van de Vreemdelingenwet en de Wet op het Nederlanderschap" (idem). Hij legt zo nogal eenzijdig de verplichtingen bij de allochtonen, en zijn oproep aan alle geledingen van de samenleving om zich in te zetten voor de integratie van etnische minderheden komt nogal vrijblijvend over. De VVD-fractie bepleit nu sterker dan tijdens de vergadering van 1990 een beperking tot een individu-gericht integratiebeleid. Zo worden eigen organisaties, die tot voor kort op de sympathie van de VVD-fractie konden rekenen, nu zelfs niet meer genoemd. Sterker dan voorheen wordt bepleit dat categoriale voorzieningen binnen afzienbare tijd "beëindigd moeten worden": "De bijzondere aandacht voor de doelgroepen moet zo snel mogelijk via de algemene voorzieningen worden gerealiseerd" (p.8). Het is in dit kader begrijpelijk dat hij spreekt over de "inmiddels achterhaalde Minderhedennota uit 1983" (p.6).

Mevrouw Dankers staat, namens de CDA-fractie, een heel andere benadering voor ogen. Zij verklaart "dat haar partij blijft geloven in integratie via emancipatie in eigen kring" (p.5). Dit "vergt een krachtig stimuleren van zelforganisaties vanuit een eigen culturele of religieuze identiteit", want door "het zich zelf verenigen om samen resultaten te bereiken, ontstaat een goede uitvalsbasis naar integratie" (idem). Deze zelforganisaties "kunnen ook betrokken worden bij het inburgeren, omdat zij bij uitstek kunnen aangeven waar de knelpunten liggen bij hun achterban en op welke wijze daar het beste aan kan worden gewerkt" (idem). Ook mevrouw Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) benadrukt de belangrijke rol van zelforganisaties: ze hebben een belangrijke signaleringsrol en kunnen mede vorm geven aan oplossingen op lokaal niveau. De CDA-woordvoester meent dat de groepsgewijze benadering gecombineerd dient te worden met een meer individuele en probleemgerichte benadering. Zij acht een herijking van het beleid nodig, in de zin van "een integrale benadering van de problemen in buurten en wijken, ongeacht de afkomst van mensen" (idem). Dat "betekent individueel maatwerk, afhankelijk van de achterstand in onderwijs in op de arbeidsmarkt en niet afhankelijk van het al dan niet deel uitmaken van een doelgroep" (idem). De strikte doelgroepenbenadering moet

volgens haar dus verlaten worden voor een meer flexibele en gedifferentieerde aanpak.

Een dergelijke beleidswijziging wordt door de andere fracties ondersteund. Apostolou (PvdA) bepleit bijvoorbeeld een flexibeler omgang met het begrip "doelgroepen", omdat de behoeften per gemeente kunnen verschillen en omdat het voor lokale overheden ook mogelijk moet zijn aandacht te besteden aan bij voorbeeld een autochtone groep, indien daar binnen de lokale context behoefte aan bestaat (p.2). De minister onderschrijft dat een "flexibeler en mogelijk effectiever beleid" gevoerd moet kunnen worden, "gericht op de groepen die het hardste nodig hebben", of dit nu wel of niet leden zijn van de doelgroepen. Dit legitimeert hij door te verwijzen naar een van de boodschappen van het WRR-rapport, de noodzaak van een "probleemgeoriënteerde aanpak", waarbij "de logica bepaalt wat verstandig is om te doen" (p.14). Het denkkader van sociale vernieuwing lijkt zo de doelgroepenbenadering van het minderhedenbeleid naar de achtergrond te dringen. Een dergelijke differentiatie wordt door de minister gemotiveerd met verwijzing naar het complexer worden van de problematiek door de voortdurende immigratie, de problemen van de tweede generatie - die ook veel overeenkomsten vertonen met die van bepaalde categorieën autochtone jongeren - de grote-stedenproblematiek en door individualisering, evenals naar ontwikkelingen binnen de overheid, zoals decentralisatie (p.14).

Eenheid in verscheidenheid

De nieuwe naam voor het beleid, "integratiebeleid", wordt door Apostolou enthousiast omhelsd, omdat het tot uitdrukking brengt dat het beleid zich ook op de Nederlandse bevolking richt. In dezelfde termen stemmen Dittrich (D66) en Kamp (VVD) in met de nieuwe naam voor het beleid.

Doelstellingen tot omvorming van de samenleving, ter bevordering van een volwaardige plaats van allochtonen hierin, komen in de *Contourennota* weer aan de orde. De fractiewoordvoerders gaan evenwel nauwelijks hierop in, behalve voor zover het betrekking heeft op sociaal-economische integratie. Van den Berg (SGP) pleit er zelfs voor het geld voor de projecten in het kader van de multiculturele samenleving te gebruiken voor het integratiebeleid, want de "beste bijdrage aan de multiculturele samenleving is het bijbrengen van de Nederlandse taal en andere vaardigheden die de betrokkene helpen om op de eigen benen te staan" (p.11). Dit ligt in de lijn van de VVD-fractie. Aan de andere kant bekritiseert hij de nota omdat de overheid te weinig de rol van zedenmeester op zich wil nemen bij de bevordering van de Nederlandse normen en waarden onder allochtonen (p.11). De minister antwoordt hem dat de overheid zich niet nadrukkelijk met de waarden dient te bemoeien, maar wel met de normen: het is "een duidelijk taak van de overheid ervoor te zorgen, dat mensen zich gedragen conform de normen die zijn vastgelegd

in wet- en regelgeving, en om adequaat op te treden als men zich daar niet aan houdt" (p.16). Alleen de CDA-woordvoester stelt expliciet dat haar fractie een "interculturele samenleving" voor ogen staat (p.5). Op grond hiervan pleit ze voor een actieve rol van de overheid bij het opzetten van een imamopleiding in Nederland, evenals voor het toekennen van een grote rol aan zelforganisaties in het integratieproces. De enige andere fractie die ook aandacht besteedt aan ondersteuning van zelforganisaties is die van GroenLinks. Al met al is er geen consensus tussen de fracties over de taken van de overheid inzake het bevorderen van een multiculturele samenleving.

Overeenstemming is er wel over de minimale voorwaarden voor het samenleven van verschillende etnisch-culturele groepen, namelijk het bestrijden van discriminatie en racisme. Bijna alle fracties spreken hun zorg uit over deze verschijnselen. Een andere basisvoorwaarde die wordt genoemd door de woordvoerders van de fracties van CDA, VVD en SGP, is een restrictief toelatingsbeleid. De voortdurende immigratie wordt regelmatig in verband gebracht met het afnemende "draagvlak" voor het integratiebeleid onder de bevolking. Sommige fracties, zoals die van de SGP en VVD, menen dat dit een reden moet zijn voor het "drastisch en snel" inperken van de immigratie. De afgevaardigden van D66 en CDA stellen daarentegen dat dit afnemende draagvlak mede te wijten is aan de negatieve berichtgeving over alles wat van allochtone herkomst is, en met name over asielzoekers. Mede daarom moet meer aandacht gegeven worden aan positieve ontwikkelingen in het integratieproces en aan de positieve kanten van de multi-etnische samenleving.

De bedreiging van de ondergrens van de multi-etnische samenleving komt ook aan bod in termen als criminaliteit en doemscenario's. In het betoog van Kamp (VVD) wordt veelvuldig de zorg geuit over de hoge criminaliteit onder met name jeugdige allochtonen. Hij vat dit op als een indicatie voor de slechte integratie van etnische minderheden. Hij bepleit het harder aanpakken van crimineel gedrag onder (jeugdige) allochtonen. Het is naar zijn zeggen belangrijk "dat er ten behoeve van de integratie van met name de bekende probleemgroepen meer toezicht komt op de publieke en private ruimte en dat de pakkans bij crimineel gedrag wordt vergroot, zodat mensen die dreigen te ontsporen zo vroeg weer op het rechte pad kunnen worden gezet" (p.7). Justitie dient directer en strenger te straffen en hij pleit ervoor te komen tot "een disciplinerende van de jeugd en een lik-op-stukbeleid" (idem). In reactie op een interruptie van een mede-Kamerlid voegt hij hieraan toe dat deze aanscherping dient te gelden voor iedereen die crimineel gedrag vertoont. Desalniettemin is duidelijk dat de VVD de problematiek van de multi-etnische samenleving koppelt aan die van de toename van criminaliteit. Het is een koppeling die in deze tijd regelmatig door de VVD naar voren wordt gebracht, onder meer in het *Pread-*

vies *Allochtonenbeleid* (1992) van de Teldersstichting.²³ Dittrich (D66) waarschuwt voor een andere aantasting van de ondergrens. De "geconcentreerde werkloosheid in bepaalde stadsdelen veroorzaakt een klimaat van kansarmoede en lethargie en een negatief toekomstperspectief" (p.8). Als het de overheid niet lukt deze tendens om te buigen, "dan komt de samenleving onder enorme druk te staan en dreigt een Amerikaanse nachtmerrie met een tweedeling van de maatschappij" (idem).

Het eventueel mislukken van de integratie van de multi-etnische samenleving wordt dus verbonden met ernstige maatschappelijke problemen, zoals criminaliteit, segregatie en interetnische spanningen, die de maatschappelijke orde van de samenleving bedreigen. Het integratiebeleid lijkt zo steeds sterker gemotiveerd te worden vanuit de zorg om sociale samenhang, en begrensd te worden door het waargenomen (afbrokkelende) draagvlak onder de bevolking. Het is in dit kader begrijpelijk dat participatie in de kernsectoren van arbeidsmarkt en onderwijs centraal staat en een meer verplichte benadering in het algemeen ondersteund wordt. Deze verschuiving in het discours loopt parallel aan het in opgang raken van het nieuwe sleutelwoord "burgerschap". Zoals de minister de nieuwe beleidsfilosofie uiteenzet: "Het kabinet wil de eigen verantwoordelijkheid voortdurend centraal stellen" (p.12).

4.6 Conclusies

Het hoofddoel van dit hoofdstuk was het verwerven van nader inzicht in de relatieve positiebepaling van de politieke partijen (en hun fracties) en in verschuivingen in hun visies door de tijd heen, door hun bijdragen te plaatsen in de context van de politieke discussie over het minderheden- en integratiebeleid. Een andere motivatie voor dit hoofdstuk was het toetsen van de interpretaties uit het vorige hoofdstuk aan enkele relevante 'casussen', namelijk debatten in de Tweede Kamer.

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat de fracties van de VVD en het CDA tegenover elkaar staan wat betreft de sociaal-culturele component van integratiebeleid. Het scherpst kwam deze tegenstelling in opvattingen naar voren in de vergaderingen van 1984 over de Minderhedennota. Bij de vergaderingen stond klein-links op dit punt het dichtst bij de CDA-fractie; beide fracties wilden dat de

²³ In het voorjaar van 1995 zou commotie ontstaan rond het maart-nummer van *Vrijheid en democratie*. In een interview met Tweede-Kamerlid Rijpstra (VVD) in dit VVD-periodiek werd een verband gelegd tussen de beperking van immigratie en de vermindering van criminaliteit. Het openbaar ministerie (OM) in Den Haag kondigde vervolgens een onderzoek aan naar "mogelijke discriminatoire uitspraken over vreemdelingen" (zie: 'OM onderzoekt uitlatingen VVD; Partijblad wellicht discriminerend', in *NRC Handelsblad* 22 maart 1995). Daarop kwam de redactie van het periodiek met een rectificatie. Zij stelde dat dit verband "uiteraard onterecht" was en dat het een "redactionele fout" betrof. Het OM zag vervolgens geen reden meer tot verder onderzoek.

overheid vergaand de minderheden tegemoet trad in hun wensen betreffende identiteitsbeleving. Het scheppen van voorwaarden voor identiteitsbeleving is langzamerhand een minder prominente plaats gaan innemen als de doelstelling van sociaal-economische integratie, uiteindelijk ook bij de CDA-fractie. Op zowel het sociaal-economisch als het politiek-juridisch vlak staan de fracties van VVD en CDA daarentegen dicht bij elkaar, en tegenover die van PvdA en klein-links. Dit komt duidelijk naar voren in discussies over een meer verplichtende benadering van de werkgevers en over uitbreiding van kiesrecht.

De resultaten van het onderzoek naar de fractiestandpunten uit dit hoofdstuk bevestigen het beeld dat geschetst is van hun partijen in het vorige hoofdstuk. Het enige opvallende verschil betreft het standpunt van de VVD-fractie bij de bespreking van de Minderhedennota in 1984. Terwijl in de VVD-nota *Liberaal Manifest* van 1981 een sterk accent lag op het aspect van culturele ontplooiing en specifieke voorzieningen, benadrukt de VVD-fractie in 1984 dat de overheid zich op dit vlak terughoudend dient op te stellen en vooral eigen initiatieven dient te ondersteunen. In zekere zin zou dit opgevat kunnen worden als een voorbode van een latere verschuiving in de visie van de VVD.

Verschuivingen in opvattingen die gevonden waren bij de bestudering van het partijdiscours in hoofdstuk 3, zijn over het algemeen teruggevonden bij de fracties van de partijen. Het CDA heeft altijd een duidelijke aparte positie ingenomen en blijft tot in 1994 zijn voorkeur voor 'integratie via emancipatie in eigen kring' verdedigen. Maar langzamerhand gaat ook bij deze fractie de voorkeur uit naar een beleid dat het accent legt op sociaal-economische integratie in combinatie met een individuele maatwerkgerichte aanpak. De fracties van de PvdA en D66 zijn in hun opvattingen eveneens meegegaan in deze algemene trend naar een beleid gericht op individuele, sociaal-economische integratie. De fracties van de kleine confessionele partijen lijken in de jaren negentig een minder 'afwijkend' standpunt in te nemen dan in 1984. Dit houdt maar in beperkte mate verband met wijzigingen in de standpunten van deze fracties; het is ook toe te schrijven aan de andere fracties, die meer in hun richting zijn opgeschoven.

De meest opvallende verschuivingen die uit de bestudering van vergaderingen in de Tweede Kamer naar voren komen, zijn die binnen de VVD en de kleine linkse fracties. Deze laatste namen begin jaren tachtig nog een geheel 'eigen', anti-racistisch standpunt in, terwijl in de jaren negentig hun bijdrage weinig opvallend is. De VVD-fractie heeft haar standpunt tussen 1984 en 1990 niet opvallend gewijzigd, maar neemt in het algemeen overleg van 1994 opeens wel een ander, 'harder' standpunt in. Nu wordt de integratiethematiek sterk verbonden met de toename van de onveiligheid en wordt een meer verplichtende aanpak naar allochtonen toe bepleit. Ook komt de rol van eigen organisaties niet meer ter sprake. Deze accentverschuivingen komen - zoals in hoofdstuk 3 werd geconstateerd - ook terug in het

standpunt van de VVD in de jaren negentig. De wijziging in het fractiestandpunt lijkt me ook samen te hangen met een wisseling van de wacht. Terwijl Wiebenga in zowel 1984 als in 1990 (een van) de VVD-woordvoerder(s) was, treedt in 1994 een andere woordvoerder op. Het gaat hier overigens niet om een fundamenteel andere visie. De uitgangspunten zijn in grote lijnen gelijk gebleven, zoals het ideaal van emancipatie van onderaf door het vergroten van zelfredzaamheid. Wel worden de uitgangspunten tijdens de vergadering van 1994 in een wat 'hardere', neoliberale zin geïnterpreteerd en anders toegepast. Dit is mogelijk te verklaren vanwege gewijzigde opvattingen over de (ernst van de) gevolgen van het uitblijven van integratie voor de samenleving als geheel, maar kan eveneens een effect zijn van de Bolkest-ein-discussie van het najaar van 1991, waarin een minder vrijblijvende aanpak werd bepleit

Deze conclusies kunnen ook tot de andere fracties uitgebreid worden. De fracties hebben hun uitgangspunten voor het integratiebeleid gedurende de onderzochte periode niet wezenlijk gewijzigd, maar door de veranderende ontwikkelingen in de samenleving en onder de doelgroepen, evenals door een veranderende tijdgeest - onder meer door de verbreiding van het neoliberale marktdenken en 'het besturen op afstand' door de overheid - worden deze uitgangspunten anders toegepast en komen in de loop van de tijd andere elementen uit hun visies naar voren.

De commentaren van de minderhedenorganisaties laten zien dat deze er over het algemeen een geheel eigen visie op het integratievraagstuk op na houden. In vergelijking met het voorgestelde overheidsbeleid zoals neergelegd in de onderzochte nota's, stond de minderhedenorganisaties tot en met hun commentaar uit 1990 een ander beleid voor ogen: een strategie van individuele en collectieve emancipatie met veel ruimte voor beleving van de eigen identiteit. Bovenal werden ondersteuning van eigen organisaties, 'interculturalisering' van algemene instellingen, gelijke politieke rechten en uitbreiding van mogelijkheden tot inspraak en zeggenschap nodig geacht ter bevordering van groepswijze emancipatie en culturele ontplooiing. De minderhedenorganisaties legden veel sterker dan de overheid het accent bij de waarde van autonomie in een actieve, neorepublikeinse zin van zelfbestemming. De regering daarentegen vatte autonomie meer op in de zin van welzijn, van een 'goed' dat in zekere zin van bovenaf toegedeeld kan worden (vgl. Pettit 1989: 147). Wel is de overheid op dit punt van een sociaal-liberale naar een meer neoliberale houding verschoven, wat vooral blijkt uit een groeiende terughoudendheid inzake identiteitskwesties, in belangrijke mate vanwege de risico's die worden verbonden met overheidsafhankelijkheid en de negatieve consequenties van een benadrukking van het 'anders-zijn' van allochtonen voor de solidariteit. De minderhedenorganisaties lijken zich met hun commentaar op de *Contourennota* van

1994 te schikken in de hoofdlijnen van het beleid zoals de overheid het voorstaat en beperken zich dan tot kritiek 'van binnen uit'.

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de opvattingen van de minderhedenorganisaties op verschillende punten overeenkomen met die van enkele (fracties van) politieke partijen, en met name met opvattingen van de PvdA, klein-links en CDA. Tijdens de behandeling van de Minderhedennota in 1984 werden de ideeën van de minderhedenorganisaties in het parlement het duidelijkst verwoord door de klein-linkse partijen. De aandacht voor de sociaal-culturele thematiek delen zij met het CDA, terwijl hun pleidooi voor gelijke politieke rechten en interventie in de markt ter vergroting van de kansen van minderheden meer overeenkomt met ideeën van de PvdA en klein-links. Hun ideeën, zoals uitgewerkt in hun commentaar op de regeringsreactie van 1990, vertonen evenwel veel minder overeenkomsten met de bijdragen van de fracties tijdens de onderzochte UCV van dat jaar. In hun commentaar op de *Contourennota* lijken de minderhedenorganisaties zich neer te leggen bij de heersende trend naar een beleid dat vooral de nadruk legt op individuele, sociaal-economische integratie. Zou dit erop wijzen dat de rol van de minderhedenorganisaties als belangrijke opposanten van het overheidsbeleid geleidelijk aan belang afneemt?

Organisaties van en voor minderheden en in zekere zin de LAO zijn op te vatten als belangenorganisaties. Zoals Tromp (1995) stelt, hebben belangengroepen de functie belangen te articuleren, terwijl politieke partijen de functie hebben de verschillende belangen die in de politieke arena gearticuleerd zijn op een samenhangende wijze op de politieke agenda plaatsen. Dit betreft de programmatische of ideologische taak van de partijen. Dit houdt in dat belangengroepen en maatschappelijke organisaties deelbelangen naar voren brengen, terwijl politieke partijen idealiter een afweging maken tussen de verschillende deelbelangen om tot voorstellen te komen die in het algemeen belang geacht worden. In de commentaren van de diverse minderhedenorganisaties op de Ontwerp-minderhedennota kwam het belangenbehartigingsaspect duidelijk naar voren; een welzijnsorganisatie als het NCB pleitte bijvoorbeeld voor een uitbreiding van het welzijnsbeleid en een samenwerkingsverband van zelforganisaties zoals het LSOBA voor steun aan zelforganisaties. Met de instelling van de inspraakorganen is dit aspect van belangenbehartiging gebleven. Dit blijkt duidelijk uit de commentaren bij de regeringsreactie van 1990 van het LIZE en LIA, die het positieve beeld dat de overheid heeft van de situatie van hun achterbannen, de Zuid-Europeanen en de Antillianen/Arubanen, in negatieve zin bijstellen. Achterstandsgroepen in een verzorgingsstaat hebben in het algemeen er baat bij hun situatie tegenover de overheid zo miserabel mogelijk voor te stellen. Daarmee wil ik niet zeggen dat de gegevens waarmee het LIZE en LIA hun aanspraken staven onjuist zijn. Het LIA vestigde bijvoorbeeld de aandacht op marginaliseringsprocessen onder bepaalde groepen Antilliaanse

jongeren. Deze waarschuwing was niet ongegrond; enkele jaren later kwamen Antilliaanse jongeren in het nieuws in verband met criminaliteit.

Men kan stellen dat de scherpe kanten de laatste jaren uit het debat over integratie zijn verdwenen. Over vragen die in de jaren tachtig nog felle tegenstellingen opriepen, bestaat thans veel meer consensus. Op belangrijke onderdelen lijkt het discours gedepolitiseerd, en dat beperkt de manoeuvreerruimte van organen die in zekere mate als belangenorganisaties kunnen worden aangemerkt. De laatste jaren lijken zij zich vooral toe te leggen op advisering over concrete beleidsmaatregelen.

Tussen 1980 en 1994 hebben zich duidelijke verschuivingen in het discours voorgedaan. Deze komen ook tot uiting in nieuwe terminologie. Nieuwe termen richten vaak de aandacht op nieuwe of andere vraagstukken of brengen een andere invalshoek met zich mee. De geleidelijke vervanging van de term "emancipatie" door "integratie" is samengegaan met een toenemend accent op individuele inpassing van allochtonen in bestaande structuren. Hiermee is onvermijdelijk de aandacht kwesies als maatschappijverandering en beleving van de eigen identiteit afgenomen, althans in het discours over allochtonen. De introductie van een bepaald type burgerschapsdiscours in de jaren negentig is samengegaan met een grotere nadruk op de plichten en eigen verantwoordelijkheden, met name van allochtone minderheden en hun organisaties, maar ook van andere betrokkenen zoals de werkgevers. Dit discours lijkt tot minder heftige maatschappelijke en politieke controversen te leiden dan het 'oude'.

In de onderzochte periode is de politieke aandacht voor de cultuur en identiteit van de allochtonen langzamerhand afgenomen. Tijdens de vergaderingen over de Minderhedennota deed zich nog vooral onenigheid voor over de mate waarin de overheid wensen aangaande identiteitsbeleving diende te erkennen en ondersteunen. Het CDA legde het accent op de doelstelling van culturele pluriformiteit, de VVD op die van gelijke individuele kansen en gelijke behandeling. De specifieke etnisch-culturele achtergrond van de doelgroepen krijgt in de jaren negentig over het algemeen alleen nog aandacht in zoverre dit nuttig wordt geacht voor een effectief sociaal-economisch integratiebeleid ter bestrijding van achterstanden. De achterstandsproblematiek is op de voorgrond komen staan, vooral vanwege hoge werkloosheidscijfers en slechte onderwijsresultaten. Tegelijk is een nieuwe zorg erbij gekomen, namelijk over zaken als een afbrokkelende maatschappelijk draagvlak voor het integratiebeleid, interetnische spanningen in bepaalde oude stadswijken, de voortgaande immigratie, de dreigende marginalisering van categorieën allochtone jongeren en de toename van criminaliteit onder deze laatste categorieën. Het integratiebeleid wordt in de jaren negentig steeds sterker gemotiveerd door dergelijk motieven. Instandhouding van de ondergrens van de multi-etnische samenleving - en daarmee de politieke stabiliteit - wordt een belangrijke zorg. Terwijl begin jaren

tachtig het perspectief nog optimistisch en breed was, gericht op verwezenlijking van een multiculturele samenleving met gelijke kansen voor allen, wordt dit allengs ingeperkt tot sociaal-economische integratie en wordt het beleid meer gemotiveerd vanuit overwegingen van behoud van de sociale cohesie en rust, beheersing van spanningen en onveiligheid en de instandhouding van de verzorgingsstaat.

Een constante gedurende de onderzochte periode is dus de sociaal-economische dimensie. Begin jaren tachtig was het overheersende idee dat integratie in de centrale maatschappelijke sectoren het best gerealiseerd kon worden door een combinatie van individuele en groepsgewijze inpassing. Door dit accent op het groeps karakter werd de aandacht gericht op datgene wat allochtonen van autochtonen onderscheidt. In de jaren negentig wordt deze visie langzamerhand verlaten en gaat de voorkeur uit naar een meer individuele integratieroute, met sociaal-economische participatie als het centrale element.

Er zijn nog andere opvallende verschuivingen in het politieke discours over het te voeren minderhedenbeleid. Zo is er een verschuiving van curatief naar preventief beleid, tot uiting komend in aandacht voor de voorschoolse fase en voor inburgering. Opvallend is dat begin jaren tachtig het toegankelijk maken van algemene instellingen op de voorgrond staat - zeker in het Kamerdebat - en dat er zo weinig aandacht was voor het scheppen van voorwaarden voor allochtonen om zich de minimale, noodzakelijke kennis, vaardigheden en ervaring eigen te maken, wat in de jaren negentig "inburgering" zou gaan heten. Alleen de kleine christelijke fracties vroegen hiervoor toen aandacht. Er is ook sprake van een tendens tot veralgemenisering binnen het beleid. In de jaren negentig wordt het minderheden- of integratiebeleid deels geplaatst in het beleidskader van sociale vernieuwing, met het accent op een integrale aanpak van problemen in met name achterstandsbuurten van grotere steden. Tegelijk wordt een groter gewicht gehecht aan controleerbaar en resultaatgericht beleid, waardoor onvermijdelijk pretentieuze doelstellingen en goede bedoelingen inzake maatschappijverandering sneuvelen. Dit wordt duidelijk verwoord door de staatssecretaris van VWS tijdens het algemeen overleg over de *Contourennota*. Zij zegt met betrekking tot de subsidiëring van activiteiten van onder meer zelforganisaties: "Het kabinet is afgestapt van de gedachte dat het hebben van goede intenties met een project al voldoende is om dat project te continueren. Alleen wanneer succes meetbaar is, wordt een project vervolgd" (p.17). Deze 'verzakelijking' van het integratiebeleid voor allochtone minderheden lijkt een bevestiging van de constatering van Sloot (1986: 181 e.v.) over het begrip "emancipatie", al spreekt hij over het vrouwenemancipatiebeleid. Het komt erop neer dat binnen het emancipatiebeleid - voor vrouwen, maar mijns inziens ook voor allochtonen - 'zachte' waarden als die van zelfbestemming in de context van de verzorgingsstaat snel overwoekerd zullen worden door 'harde', kwantificeerbare waarden

zoals die van achterstandsbestrijding en arbeidsparticipatie (zie ook Bussemaker 1993).

Kort samengevat spitste het minderhedendebat zich in de jaren tachtig toe op het spanningsveld tussen de sociaal-culturele en de sociaal-economische domeinen; de verhouding en de tegenstelling tussen *verscheidenheid en gelijkheid* stond centraal in de discussies. Begin jaren negentig komt de doelstelling van achterstandsbestrijding voorop te staan en wordt die van identiteitsbeleving naar de achtergrond verdrongen. De verhouding tussen *verscheidenheid en gelijkheid* wordt daardoor van minder belang. Thans staat de tegenstelling tussen *verscheidenheid en eenheid* op de voorgrond. Meer dan voorheen rijst nu de vraag naar solidariteit en samenhang binnen de multi-etnische samenleving. De bezorgdheid gaat uit naar de accentuering van etnisch-culturele scheidslijnen, door ontwikkelingen binnen minderheidsgroepen zelf, als resultaat van uitsluitingsprocessen of als onbedoeld gevolg van specifiek minderhedenbeleid. Het spanningsveld tussen de sociaal-culturele en politiek-juridische dimensies krijgt nu de aandacht. Over de noodzaak van een betere sociaal-economische integratie bestaat een brede consensus. Desalniettemin is gelijkheid op dit gebied nog een ver verwijderd ideaal.

Conclusies en discussie

5.1 Inleiding

Het uitgangspunt van deze studie was de vaak gehoorde mening dat heden de consensus tussen de politieke partijen van de jaren tachtig over het integratiebeleid vervlogen zou zijn. De doelstelling van de multiculturele samenleving van het beleid uit die tijd zou thans ter discussie staan en het politieke klimaat zou zijn 'verhard'. Deze studie was bedoeld om meer helderheid te verkrijgen zowel over de mogelijke verschuivingen in het politieke discours als over de verschillen en overeenkomsten tussen de partijen door de tijd heen. Centrale vragen waren: is er werkelijk sprake geweest van een mentaliteitsverandering, en zo ja, wat is de aard en richting hiervan? In welk opzicht zijn de stellingnamen van de partijen door de tijd heen inhoudelijk gewijzigd dan wel constant gebleven?

Het theoretische uitgangspunt werd gevormd door de hypothese dat in discussies over pluriformiteit in liberaal-democratische samenlevingen een centrale rol is weggelegd voor drie waarden: (a) sociaal-culturele verscheidenheid (versus homogeniteit), (b) sociaal-economische gelijkheid (versus ongelijkheid) en (c) politiek-juridische eenheid (versus fragmentatie). Tussen deze drie waarden of doelstellingen zijn verschillende verbanden en spanningsvelden mogelijk en het doel van dit onderzoek was na te gaan hoe deze naar voren komen in het politieke discours. Etnisch-culturele verscheidenheid is daarbij als uitgangspunt genomen. De drie noties zijn in deze studie verbonden met drie aspecten van de thematiek van integratie en de multi-etnische samenleving: de sociaal-culturele, sociaal-economische en politiek-juridische dimensies. De hoofdvraag van het onderzoek is in hoofdstuk 2 als volgt geformuleerd: op welke wijze wordt in het discours van politieke partijen en minderhedenorganisaties aandacht besteed aan het etnisch-culturele aspect van het vraagstuk van de multi-etnische samenleving in relatie tot doelstellingen van het sociaal-cultureel, sociaal-economisch en politiek-juridisch integratiebeleid? Welke verbanden, dilemma's en spanningsverhoudingen doen zich daarbij voor tussen doelstellingen betreffende de drie dimensies van integratie, welke keuzen worden op welke gronden gemaakt en met welke consequenties voor de beleidsintenties? Welke verschuivingen zijn in dit alles opgetreden tussen 1977

en 1995, zowel binnen als tussen de partijen (en minderhedenorganisaties)? Wat zijn de richting en aard van deze veranderingen?

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies uit de twee voorgaande hoofdstukken samengevat worden. Deze studie was vooral beschrijvend en inventariserend van aard. In dit afsluitend hoofdstuk zal evenwel een aanzet worden gegeven voor een - externe - verklaring van de gevonden verschuivingen in het onderzochte politieke discours, vanuit maatschappelijke, bestuurlijke en ideologische ontwikkelingen gedurende de onderzochte periode. Tenslotte zullen vanuit sociaal-wetenschappelijke en politiek-ethisch oogpunt enkele evaluerende kanttekeningen geplaatst worden bij de gevonden perspectieven en verschuivingen die zich hierbinnen hebben voorgedaan.

5.2 Perspectieven op integratiebeleid

Een van de conclusies die uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat sprake is van een aanzienlijke mate van continuïteit in de opvattingen van de politieke partijen over het beleid voor de multi-etnische samenleving. Een politiek perspectief bestaat uit een samenstel van descriptieve, normatieve en strategische opvattingen: opvattingen over de aard en omvang van het probleem, politiek-normatieve uitgangspunten of doelstellingen voor het beleid en strategieën ter bevordering van deze doelstellingen, die vanuit het overheidsperspectief gepast en legitiem worden bevonden. Een conclusie van de voorgaande hoofdstukken is, dat continuïteit in opvattingen vooral kan worden gelokaliseerd bij de lange-termijndoelstellingen en normatieve uitgangspunten. Verschuivingen hebben zich met name voorgedaan in de selectie, interpretatie en toepassing van de waarden en principes uit de partij-ideologie. Dergelijke veranderingen kunnen in belangrijke mate begrepen worden als gevolg van wijzigingen in descriptieve en strategische opvattingen.

Uit de analyses kwam een duidelijke tweedeling naar voren tussen partijen wat betreft hun uitgangspunten voor integratiebeleid. De liberale en sociaal-democratische partijen leggen gedurende de gehele onderzochte periode het primaat van het integratievraagstuk bij de sociaal-economische of verdelingsdimensie. Daarentegen leggen de confessionele partijen het primaat bij de sociaal-culturele dimensie. Geen van de partijen legt in hun visie op integratie het zwaartepunt bij de politiek-juridische dimensie. Het juridische aspect in de zin van gelijkberechtiging van alle ingezetenen, wordt evenwel door bijna alle partijen van cruciaal belang geacht voor het integratieproces. Politieke participatie krijgt over het algemeen veel minder aandacht, behalve in de teksten van klein-links en de minderhedenorganisaties. De ideeën van de CP en CD zijn moeilijker in te delen bij de dimensies van integratie. In feite wijzen zij het uitgangspunt van een integratiebeleid af, namelijk dat

allochtonen zich hier blijvend hebben gevestigd. Wel definiëren zij de hoofdoorzaak van de 'problemen' van de multi-etnische samenleving in termen van sociaal-culturele en met name etnisch-nationale verschillen. Uitsluiting van "vreemdelingen" wordt door deze partijen met name bepleit op grond van juridische staatsburgerschap, ter bescherming van materiële en immateriële belangen van Nederlandse staatsburgers.

Hieronder worden de conclusies van de voorgaande hoofdstukken beknopt en systematisch samengevat. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de continuïteit in de uitgangspunten van de partijen, waardoor een indeling mogelijk is naar de dimensies van integratie waarop de verschillende partijen de nadruk leggen. Zoals uit hoofdstuk 2 naar voren kwam, neigen de politiek-filosofische perspectieven van het neo- en het sociaal-liberalisme, het communitarisme en het neorepublicanisme naar verschillende invullingen van de vraagstukken, doelstellingen en oplossingsstrategieën inzake de kwestie van integratie van de multi-etnische samenleving. Zo wordt vanuit liberale perspectieven de sociaal-economische dimensie van integratie benadrukt, vanuit communitaristische perspectieven de sociaal-culturele dimensie en vanuit republikeinse perspectieven de politiek-juridische dimensie. In het vervolg zullen mede in het licht van deze theoretische visies de partijperspectieven worden getypeerd. Deze behandeling vindt plaats tegen de achtergrond van de drie schema's die zijn gepresenteerd aan het eind van hoofdstuk 2, schema's die een overzicht geven van de doelstellingen, probleemdefinities en strategieën van integratie. Elk van deze schema's gaat uit van twee indelingen: enerzijds het onderscheid tussen sociaal-economische, sociaal-culturele en politiek-juridische dimensies van (gebrekkige) integratie, anderzijds het onderscheid tussen perspectieven die het individu dan wel de groep als uitgangspunt nemen. De verschillende posities in de drie schema's betreffen ideaal-typische standpunten. De concrete perspectieven van de partijen zijn veeleer tussen- of mengvormen, met andere woorden specifieke selecties, invullingen, combinaties en toepassingen van elementen uit de verschillende ideaaltypische posities.

5.2.1 Sociaal-economische integratie centraal

De VVD, D66, PvdA en klein-links stellen de verdelingskwestie centraal, zowel in hun algemene ideologie als in hun specifieke perspectief op de verantwoordelijkheden van de overheid voor de multi-etnische samenleving. Bij klein-links vormen ideeën over sociaal-culturele en vooral over politiek-juridische integratie eveneens een belangrijk onderdeel van hun referentiekaders. De preoccupatie van liberale, sociaal-democratische en socialistische politieke stromingen met de verdelingskwestie is te begrijpen vanuit hun worteling in het universalistische en rationa-

listische gedachtegoed van de Verlichtingsfilosofie (zie Van Doorn 1985; 1988; 1996a; Cliteur 1989; Fermin 1994). Etniciteit, nationalisme en andere particularistische ordeningsprincipes voor een samenleving worden in deze traditie opgevat als "inferior to the Enlightenment's overarching universalism" (Avineri 1995: 94). De overeenkomst in de maatschappijvisies van deze stromingen betreft het beeld van "een samenleving bestaande uit overwegend redelijke individuen die primair hun persoonlijke belangen nagaan en slechts tot groepsvorming komen indien die belangen daarmee gediend zijn" (Van Doorn 1988: 52). De opvattingen van confessionele en nationalistische stromingen wortelen daarentegen in het denkkader van de Contra-Verlichting, een verzet tegen het universalistische gedachtegoed van de Franse revolutie; daarbij gaat de aandacht juist uit naar particuliere, unieke waarden en concrete verschillen tussen mensen en groepen. Dergelijke ideeën zijn kenmerkend voor de perspectieven van de confessionele partijen en de CP/CD; deze zullen in de volgende paragraaf over sociaal-culturele perspectieven aan de orde komen. Desalniettemin bevatten hun huidige standpunten, en zeker die van het CDA, belangrijke liberale elementen wat betreft sociaal-economische en politiek-juridische integratie. De opvattingen van minderhedenorganisaties zijn in deze studie beperkt aan de orde geweest; hun ideeën zullen terloops worden aangeduid.

Liberale, sociaal-democratische en socialistische stromingen lokaliseren de voornaamste conflictbronnen op het sociaal-economische vlak. Bij hen staat de verdeelingskwestie centraal en is de overheid primair verantwoordelijk voor een rechtvaardige verdeling van sociale goederen, waaronder materiële goederen en macht. Liberale en marxistisch geïnspireerde stromingen verschillen van oudsher in hun idealen aangaande de verdeelingskwestie. Het is mogelijk het onderscheid aan te duiden in termen van verschil van opvatting over de relatie tussen individu, groep en samenleving, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Liberale stromingen gaan uit van een meer atomistische interpretatie van het individualisme, terwijl marxistische stromingen uitgaan van een meer collectivistische opvatting, in termen van klassen. Sociaal-democratische stromingen zitten hier tussenin; een opvatting van gesocialiseerd individualisme. Deze verschillen in opvattingen over individu en samenleving hebben onder meer als consequentie dat marxistisch geïnspireerde stromingen barrières voor het realiseren van individuele autonomie eerder dan liberale stromingen bij sociale structuren en dominante ideologische opvattingen lokaliseren en geneigd zijn om op dit punt meer overheidsinterventie te bepleiten.

Klein-links stond in de jaren tachtig nog een fundamentele maatschappijverandering voor, gericht op het realiseren van een socialistische samenleving. De PvdA was in die tijd heel wat minder radicaal, althans in haar teksten over de multi-etnische samenleving. In de jaren negentig zijn de verschillen in maatschappijidealisme tussen de liberale en sociaal-democratische partijen kleiner geworden. De

wenselijke eindtoestand van het sociale integratieproces wordt thans verbonden met het ideaal van een geïndividualiseerde, open samenleving waarin individuen gelijke kansen hebben en posities verdeeld worden op basis van universele criteria, zodat voor alle individuen dezelfde, universele wegen open staan om een gewaardeerde positie te bereiken (zie Penninx 1988: 200). In een dergelijke samenleving zijn etniciteit en cultuurbeleving geen zaak van de overheid, maar private aangelegenheden. Binnen deze opvatting wordt verondersteld dat, indien sprake is van gelijke kansen op het verwerven van sociale goederen, individuen tevens gelijke mogelijkheden hebben om met behulp van deze middelen hun eigen levensplannen te verwezenlijken. De partijen verschillen vooral in hun invulling van de notie van verdelende rechtvaardigheid, wat samenhangt met verschil in opvattingen over de relatie tussen individu en samenleving. Klein-links en PvdA menen dat een meer gelijke verdeling van goederen vereist is vanwege de principiële gelijkwaardigheid van individuen, maar ook omdat dit als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien voor werkelijke kansengelijkheid.

De problematisering van de huidige situatie gebeurt bij deze partijen vooral in sociaal-economische, en deels in politiek-juridische termen. Gelijke rechten zijn daarbij een belangrijke voorwaarde voor sociaal-economische positieverbetering. Klein-links en de PvdA definiëren sociaal-economische ongelijkheid daarnaast in belangrijke mate in termen van achterstelling. Bij hen is de integratieproblematiek zodoende, zeker in de jaren tachtig, vooral een meerderheidsprobleem. De VVD en D66 zoeken - vooral in de jaren negentig - de oorzaken primair bij de allochtonen zelf: gebrekkige kwalificaties in combinatie met migratiefactoren, zoals kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Met het kleiner worden van de verschillen in diagnose in de jaren negentig worden ook de verschillen in oplossingsstrategieën minder groot. Onderwijs en educatie als voorbereiding op sociale en vooral arbeidsparticipatie worden nu door alle partijen van groot belang geacht. Ook steunen al deze partijen de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA), hoewel PvdA en GroenLinks sterkere middelen wensen indien de WBEAA te weinig zou uithalen. Bestrijding van de hoge werkloosheid onder allochtonen staat nu centraal.

De liberale, sociaal-democratische en socialistische partijen problematiseren in de huidige niet-ideale toestand culturele verscheidenheid veelal in relatie tot sociaal-economische achterstanden of achterstelling. Deze relatie kan in principe op twee wijzen worden opgevat. Sociaal-economische ongelijkheid en achterstanden kunnen worden geproblematiseerd vanwege hun effecten op de kansen op ontplooiing en ontwikkeling van de eigen identiteit en cultuur. Het gaat hier om sociaal-economische voorwaarden voor culturele ontplooiing. In deze zin kunnen tijdelijke maatregelen gelegitimeerd worden om de ongelijke kansen op culturele ontplooiing te

compenseren. Dit bepleitten de partijen in de jaren tachtig. Dergelijke tijdelijke maatregelen in de culturele sfeer kunnen vanuit deze optiek ook worden gelegitimeerd vanwege de cultuurbepaaldheid van de institutionele structuur en regelgeving. Het ideaal hierbij is een kleurenblinde regelgeving en verdelingsstructuur. De oplossing voor de cultuurbepaaldheid van verdelingsmechanismen wordt door de partijen gezocht bij wederzijdse aanpassing, al benadrukt aan de ene kant klein-links de aanpassing van de zijde van de autochtone samenleving en aan de andere kant VVD de aanpassing van allochtonen. Hierbij is de tweede wijze van problematisering van sociaal-culturele verscheidenheid meteen aan de orde gesteld, namelijk verscheidenheid voorstellen als een belemmering voor het inlopen van sociaal-economische achterstanden. De remedie kan zowel gezocht worden bij de aanpassing van de institutionele structuur (en de autochtone samenleving) als bij aanpassing van allochtonen, beide met het oog op gelijke kansen ofwel van gelijke mogelijkheden tot verwezenlijking van (formeel) gelijke rechten.

Hiernaast zijn nog andere motieven die de aandacht van de betreffende partijen voor sociaal-culturele kwesties verklaren. Het betreft ideeën over groepswijze emancipatie die door al deze partijen in de jaren tachtig in mindere of meerdere mate worden uitgedragen, daarbij regelmatig verwijzend naar de emancipatiegeschiedenis van de verschillende autochtone 'minderheden', zoals katholieken, de 'kleine luyden', socialistische arbeiders en vrouwen. De VVD en D66 staan in de jaren tachtig een vorm van groepswijze emancipatie vanwege ideeën over welzijn en ontplooiing uit het zogenaamde ontplooiingsliberalisme. Zij benadrukken daarbij sociaal-psychologische functies van eigen organisaties, waarbij deze als tijdelijke migrantenorganisaties worden opgevat, als intermediair tussen de individuele immigranten en de Nederlandse samenleving. Het zou tijdelijke behoeften betreffen om steun bij elkaar te zoeken en om een bekende omgeving te (her)scheppen (vgl. Penninx 1988: 198-199). Dit werd ook voor de tweede generatie van belang geacht, om te voorkomen dat deze "tussen twee culturen" zou vallen. In het algemeen behoorde volgens deze partijen de overheid op het sociaal-culturele terrein voorwaarden te scheppen voor individuele ontplooiing; het welzijnsbeleid voor minderheden lag in het verlengde hiervan. Daarnaast kwamen in hun opvattingen over integratiebeleid toen duidelijker neorepublikeinse elementen naar voren, in die zin dat ze groot belang hechtten aan het betrekken van minderheden bij de vorming en uitvoering van het minderhedenbeleid.

Dergelijke ideeën over ontplooiing en migrantenorganisaties als thuisbasis kwamen ook bij de PvdA en bij klein-links voor, maar deze partijen benadrukken gedurende de onderzochte periode sterker het organisatorische aspect van etniciteit en etnische groepsvorming in de strijd van achtergestelde groepen tegen ongelijke rechten, discriminatie en racisme. Het zijn met name klein-links en de minderhe-

denorganisaties die groot belang hechtten aan eigen organisaties als middelen tot het bevechten van een eigen plaats in de samenleving. Bij klein-links werd dat in de jaren tachtig aangeduid in termen van bewustwording van de onderdrukkende verhoudingen en van de noodzaak tot organisatievorming om deze te bestrijden. De PvdA zag op dit punt slechts een marginale rol voor de eigen organisaties en zocht het heil primair bij de overheid. Dit is een opvatting van geleide integratie, met een voorkeur van de PvdA voor een algemeen (achterstands)beleid. Ook op andere punten moet de overheid volgens deze partij meer sturend optreden, namelijk door het stellen van voorwaarden aan eigen organisaties met het oog op de bescherming van de fundamentele beginselen van de samenleving.

In de jaren negentig wijzigen de opvattingen zich, voor over het collectieve en culturele aspect van de integratiestrategie. Zowel VVD als D66 geven nu de voorkeur aan een individuele, sociaal-economische integratiestrategie. Zij menen dat de overheid zich veel strikter moet beperken tot een beleid van sociaal-economische integratie en bepleiten een meer gedifferentieerde aanpak, die inhoudt dat het doelgroepenbeleid deels zou moeten worden verlaten. Het betreft een standpunt met neoliberale elementen, waarbij ondersteuning van cultuurbeleving veel strikter als een private aangelegenheid wordt opgevat. Een belangrijke reden hiervoor is dat de integratieproblematiek thans primair gedefinieerd wordt in termen van hoge werkloosheid en blijvende immigratie van vooral laaggeschoolden. De VVD wijkt van D66 af in zoverre deze partij tevens culturele conflicten als motivatie aanvoert voor de inperking tot een beleid gericht op individuele integratie in de sociaal-economische sector. De VVD stelt nu sociaal-economische integratie en cultuurbeleving tegenover elkaar. Dit is mede te begrijpen tegen de achtergrond van gewijzigde opvattingen over de oriëntatie van minderhedenorganisaties: deze zouden naar de mening van de VVD in de jaren negentig een sterke oriëntatie op de 'eigen' etnische gemeenschap, identiteit en cultuur hebben en zo de integratie belemmeren. De opvatting die de VVD over deze thematiek van conflicterende culturen ontwikkelt, zijn te duiden als conservatief-communitaristisch. De opvattingen van PvdA en klein-links gaan mee in de richting van de striktere inperking van integratiebeleid tot sociaal-economische kwesties. Ook zij zien nu minder overheidstaken op het culturele terrein, maar blijven aan eigen organisaties wel een belangrijke rol toekennen in het integratie- en emancipatieproces. Daarnaast blijven zij politieke participatie als belangrijk onderdeel van het integratieproces zien.

De relatie tussen sociaal-culturele verscheidenheid en politiek-juridische eenheid wordt binnen het Verlichtingsdenken niet als inherent problematisch opgevat. Een stabiele en harmonieuze samenleving wordt primair opgevat als een rechtvaardige samenleving, waarin belangenconflicten tussen individuen opgelost of beheersbaar zijn gemaakt. De voornaamste bronnen van instabiliteit en conflict vormen ongelijke

verdelingen van - vooral materiële - hulpbronnen, die als onrechtvaardig worden ervaren door bepaalde individuen of groepen.

Terwijl gelijke rechten en gelijke kansen in de jaren tachtig voorop stonden, ook als waarborg voor sociale stabiliteit en politieke loyaliteit, worden in de jaren negentig in het algemeen de sociale verantwoordelijkheden en burgerplichten van allochtonen meer benadrukt. Met name de VVD en D66 accentueren nu de grenzen van de cultureel pluriforme samenleving vanwege zwaarwegende algemene belangen betreffende het voortbestaan van de democratische politieke cultuur (VVD) en vanwege de noodzakelijke economische basis voor de sociale rechten van de verzorgingsstaat (D66, VVD). Een economische opvatting van burgerschap treedt in deze tijd op de voorgrond, bij de VVD en D66, maar ook bij partijen als CDA en PvdA. De afslankende overheid dient meer taken aan samenleving en markt over te laten. Vooral D66, VVD en CDA pleiten nu voor een meer verplichtende benadering van allochtonen, ter bevordering van hun integratie en 'inburgering'. Economische zelfstandigheid als voorwaarde voor volwaardig politiek burgerschap is overigens een klassiek-liberaal idee (zie Righart 1996). Zeker de VVD en in zekere mate D66 zien deelname aan de vrije markt - en vooral de arbeidsmarkt - als een vorm van morele 'opvoeding'. Dit zou individuen namelijk zelfdiscipline bijbrengen en zelfredzaamheid bevorderen. Dit zijn duidelijk neoliberale opvattingen in de lijn van "the New Right". In het algemeen gaat nu de voorkeur bij de VVD, D66, PvdA en in mindere mate bij klein-links uit naar integratie van allochtonen in algemene verbanden, verenigingen en instellingen, om zo tot een gezamenlijke ontwikkeling te komen. Specifieke voorzieningen, instituties en organisaties worden nu door de VVD, D66 en PvdA eerder verbonden met noties van desintegratie en maatschappelijke conflicten dan in de jaren tachtig.

5.2.2 Sociaal-culturele integratie centraal

De confessionele partijen en de CP/CD gaan in belangrijke mate uit van ideeën ontleend aan de Contra-Verlichting. Deze biedt een interpretatiekader waarin centraal staat "dat culturen unieke vormen van expressie en ervaring zijn: niet universele, algemeen-menselijke waarden domineren, maar particularistische, dus voor iedere cultuur afzonderlijk geldende waarden" (Van Doorn 1988: 58). De mens wordt niet alleen als een rationeel, maar evenzeer als een emotioneel wezen opgevat. Particularistische waarden staan centraal, waarbij vooral oog is voor godsdienst, mythe, taal en geschiedenis als voertuigen van zelfexpressie en collectieve identiteit. Een dergelijke particularistische maatschappijvisie is in principe intolerant naar andere culturen. De Contra-Verlichting vormt evenwel de inspiratiebron voor zowel cultuurabsolutisten als cultuurrelativisten. Dit kwam ook in het

onderzochte discours naar voren. Enerzijds zijn er de kleine confessionele partijen en de CP/CD die een assimilationistisch beleid voorstaan, anderzijds zijn er het CDA, maar ook de minderhedenorganisaties, die een pluralistisch maatschappij-ideaal voor ogen hebben. Beide perspectieven gaan uit van vergelijkbare communitaristische veronderstellingen over individu en samenleving, volgens welke een individu onlosmakelijk verbonden is met een concrete, culturele gemeenschap. Maar terwijl assimilationisten en etnisch-nationalisten menen dat fundamenteel verschillende etnisch-culturele gemeenschappen niet of moeilijk samen kunnen leven binnen een staatsverband, zijn pluralisten de tegenovergestelde mening toegedaan.

De maatschappij-idealen van het CDA enerzijds en de reformatorische partijen en de CP/CD anderzijds verschillen fundamenteel. Het is het verschil tussen een corporatief pluralisme en een cultureel-homogene samenleving. Het spreekt voor zich dat reformatorische partijen en de CP/CD verschillen in de nadere invulling van hun maatschappij-ideaal. Zo waarderen de CP/CD secularisatie als een belangrijk kenmerk van de moderne Nederlandse samenleving. De overeenkomst tussen pluralistische en assimilationistische perspectieven is dat beide aan de overheid verdergaande taken op het culturele terrein kunnen toekennen dan liberale en sociaal-democratische partijen.

De problematisering van de huidige multi-etnische samenleving door de confessionele partijen en de CP/CD gebeurt in belangrijke mate in sociaal-culturele termen. In hun assimilationistische en nationalistische perspectieven worden culturele verschillen aangemerkt als een autonome bron van conflicten en als een bedreiging van de nationale identiteit en cultuur. Daarom staan deze partijen een beleid voor dat assimilatie bevordert, terwijl voor diegenen die zich niet willen of kunnen aanpassen een remigratiebeleid wenselijk wordt geacht. Bij de CD neemt dit laatste in de jaren negentig voor bepaalde categorieën allochtonen of niet-Nederlanders verplichtende vormen aan. De reformatorische partijen staan in principe wel integratie - in een assimilationistische zin - voor evenals een voorwaardenscheppend overheidsbeleid op dit vlak. Het grote verschil met de CP/CD is dus dat in de visies van de kleine confessionele partijen naast het recht op nationale zelfbeschikking in culturele zin ook het universalistische gelijkheidsprincipe een centrale plaats heeft. Dit laatste verklaart waarom bestrijding van discriminatie en gelijkberechtiging bij de kleine christelijke partijen een belangrijke zorg vormt. Anderzijds kan de reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel op grond van het recht op zelfbeschikking van de Nederlandse culturele natie aanzienlijk worden ingeperkt. Culturele verschillen worden in beide visies gezien als oorzaken van achterstanden en van non-acceptatie door autochtonen en daarmee als een van de hoofdobstakels voor het integratieproces. Gelijkheid is alleen te bereiken door assimilatie, met naturalisatie als bekroning. Tegelijk wordt het assimilatieproces als ingrijpend en moeizaam

gezien, waar niet alle allochtonen aan kunnen of willen voldoen. Daarom is voor hen een terugkeerbeleid nodig.

Het CDA en de minderhedenorganisaties definiëren de integratieproblemen ook in belangrijke mate in culturele termen. Conform de differentietheorie leggen zij er de nadruk op dat achterstand in werkelijkheid achterstelling inhoudt vanwege een andere cultuur: doordat de instituties van de samenleving te weinig zijn ingesteld op de multiculturele realiteit, doordat de verdelingsnormen cultuurbepaald zijn en door gebrek aan acceptatie van de 'andere' culturen door de autochtone samenleving. Het CDA heeft begin jaren tachtig veel aandacht voor de geringe mogelijkheden voor minderheden om hun culturen te beleven, waarbij veelal wordt verondersteld dat religie en levensbeschouwing de kern van een cultuur en identiteit vormen. Dit in tegenstelling tot de minderhedenorganisaties, die diversiteit veelal in etnisch-culturele termen definiëren. Het sociaal-economische achterstandsprobleem had bij de minderhedenorganisaties altijd al veel aandacht, maar gaat in de teksten van het CDA pas vanaf het eind van de jaren tachtig een belangrijke plaats innemen.

Indien de ongelijkheidssituatie vooral in termen van de differentie-hypothese wordt gedefinieerd, zijn er op z'n minst drie strategieën mogelijk om deze situatie recht te trekken. Allereerst is er de universalistische strategie gericht op het 'kleurenblind' maken van de instituties en verdelingsprocessen in de samenleving. Deze strategie - met het liberaal pluralisme als ideaal - heeft begin jaren tachtig de voorkeur van de VVD, D66, PvdA en deels ook van klein-links en minderhedenorganisaties als het NCB en LSOBA. Hierbinnen zijn tijdelijke categoriale voorzieningen mogelijk.

Daarnaast is er de meer particularistische, pluralistische strategie gericht op behoud van de eigen identiteit middels een vorm van structureel pluralisme. Deze tweede strategie heeft de voorkeur bij het CDA en bij enkele minderhedenorganisaties (IWM, LFWS en in zekere zin LAO en SIO). Zij spreken daarbij de verwachting uit dat de emancipatie in eigen kring uiteindelijk zal resulteren in de integratie met behoud van de eigen identiteit van zowel de individuele leden als de allochtone gemeenschappen. Het accent ligt binnen deze strategie op de verwezenlijking van gelijke rechten en mogelijkheden tot beleving van de eigen levensbeschouwing en cultuur. Hiervoor zijn sociaal-economische en politiek-juridische voorwaarden van belang. Bij spanningen tussen doelstellingen van achterstandsbestrijding en identiteitsbeleving dient de keuze in ieder geval aan de betrokkenen zelf over te worden gelaten. Vooral in de jaren negentig wordt benadrukt dat een dergelijke vorm van emancipatie tevens de sociaal-economische positie van allochtone minderheden kan verbeteren. Dergelijke ideeën over verzuiling en het maatschappelijk middenveld zijn ook terug te vinden in de nota van de RPF uit 1995.

Er is een derde, neorepublikeinse strategie mogelijk, om via publieke en politieke deliberatie tot nieuwe spelregels voor de multi-etnische samenleving te komen. Het belangrijkste verschil met de eerst genoemde strategie is dat nu wordt verondersteld dat een werkelijke afweging van belangen alleen mogelijk is als alle burgers ook werkelijk hun stem kunnen laten horen in de publieke discussie en binnen de besluitvormingsprocedures op allerlei niveaus. Er kan hier onderscheid worden gemaakt tussen individuele en meer collectieve vormen van politieke participatie. In het eerste geval dient etniciteit geen onderscheidend criterium te zijn in de politieke sfeer, noch in negatieve, noch in positieve zin. Een dergelijke republikeinse opvatting is kenmerkend voor D66. In het tweede geval gaat het om groepsgewijze politieke participatie. Dan worden bepaalde vormen van speciale behandeling van achtergestelde groepen legitiem geacht met het inlopen van achterstanden en het bestrijden van achterstelling wat betreft politieke participatie. Het gaat hier onder meer om inspraak voor allochtonen op nationaal en lokaal niveau, evenals het streefdoel van een evenredige verdeling van posities van waaruit invloed kan worden uitgeoefend op de inrichting van de samenleving. Deze groepsgewijze strategie van politieke participatie werd in hoofdstuk 2 aangeduid als die van identiteitspolitiek. Dergelijke ideeën komen het meest pregnant naar voren bij klein-links en de minderhedenorganisaties. Vormen van inspraak worden ook ondersteund door andere partijen, met name het CDA en PvdA.

Een verschil tussen de particularistische, pluralistische strategie en de neorepublikeinse is, dat in de eerst opvatting instandhouding van de onderscheiden culturele tradities het primaire doel is. In de tweede strategie wordt verscheidenheid als uitgangspunt genomen voor de publieke en politieke discussie over de inrichting van de samenleving, met het oog op vernieuwing van de publieke cultuur en een wijziging van de mentaliteit van de bevolking. Het ideaal van een 'werkelijk' open, pluriforme samenleving. Het betreft een verschil dat in hoofdstuk 2 werd aange-merkt als dat tussen respectievelijk verschil-multiculturalisme en kritisch-multiculturalisme.

De notie van eenheid in culturele en nationalistische zin neemt een centrale plaats in binnen de visies van de reformatorische partijen en de CP/CD. Hier wordt de etnisch-culturele pluriformiteit overheersend geproblematiseerd in termen van de bedreiging die zij vormt voor de nationale identiteit en (mede daardoor) voor de samenhang en stabiliteit van de samenleving. De onverenigbaarheid van culturen staat in deze cultuur-absolutistische opvattingen centraal. Tegen deze achtergrond is te begrijpen dat de oplossingen gezocht worden bij een veel strikter toelatingsbeleid, in combinatie met een remigratie- en assimilatiebeleid.

Daar tegenover staan de opvattingen van alle andere partijen, die een multiculturele samenleving wel mogelijk achten. Dit is deels een principiële keuze, gebaseerd

op de fundamentele gelijkwaardigheid van alle ingezetenen waarvan politiek-liberale partijen uitgaan. Liberale en sociaal-democratische partijen zoeken de 'oplossing' voor mogelijke spanningen tussen verschillende fundamentele culturele opvattingen vooral in neutralisering hiervan, door ze als private aangelegenheden aan te merken. In pluralistisch georiënteerde perspectieven, zoals die van het CDA en de minderhedenorganisaties, wordt verondersteld dat juist het niet-erkennen van de eigenheid van minderheden tot conflicten en spanningen in de samenleving zal leiden. Alleen door respectering en erkenning van de eigenheid zullen allochtonen zich meer open stellen voor de omringende samenleving en op den duur integreren als individu en als groep. Gelijkwaardigheid houdt niet alleen in dat allochtonen in hun algemeen menselijke kenmerken als gelijken worden aanvaard, maar ook dat zij in hun - culturele - bijzonderheid worden geaccepteerd. Desalniettemin bestaat een potentieel spanningsveld tussen de pluralistische opvattingen en de communitaristische veronderstellingen van met name het CDA. Deels wordt de oplossing hiervoor gezocht bij 'controle' door de overheid via het stellen van eisen aan subsidieverlening voor organisaties en instituties in het maatschappelijk middenveld. Volledige zuilvorming onder allochtonen wordt door deze partij zeker niet voorgestaan. Het CDA pleit voor een 'open' en onvolledige zuilvorming onder allochtone groepen met een islamitische en hindoeïstische levensbeschouwing. Vooral in de jaren negentig wordt de noodzaak van openheid en oriëntatie op de omringende samenleving benadrukt. Allochtone burgers worden daarbij op hun sociale verantwoordelijkheid gewezen, welke het complement zou zijn van de vrijheidsrechten. Bij sommige minderhedenorganisaties komen meer separatistische opvattingen naar voren, vooral bij organisaties van Molukse en Surinaamse Nederlanders van begin jaren tachtig. De RPF lijkt in 1995 ook een meer gescheiden ontwikkeling voor te staan. Daarbij wordt soms de indruk gewekt dat het 'opsluiten' in een eigen zuil een soort oplossing is voor de bedreiging die met name islamitische groeperingen zouden vormen voor de christelijke waarden van de Nederlandse samenleving.

Het CDA, de minderhedenorganisaties en ook klein-links menen dus dat de heterogeniteit van de samenleving ook in zekere mate tot uiting kan en moet komen in de publieke sfeer, zonder dat hiermee het gelijkheidsprincipe in gevaar hoeft te komen. Dit in tegenstelling tot de VVD, D66 en PvdA, die een meer uniform burgerschapsideaal hebben: in de publieke sfeer dienen etnische en culturele verschillen in principe irrelevant te zijn.

5.2.3 Politiek-juridische integratie

Geen van de partijvisies is als primair neorepublikeins op te vatten. Het aspect van politiek-juridische integratie wordt door alle partijen - de CP/CD uitgezonderd - van

essentieel belang geacht in zoverre het betrekking heeft op een gelijke rechtspositie van alle ingezetenen. In deze zin staat politiek-juridische integratie bij deze partijen in feite voorop. Bij geen van de partijen worden vergaande vormen van rechtspluralisme bepleit, zodat ze alle een vrij uniform ideaal van burgerschap erop na houden. Wel bestaat er een verschil in opvattingen over de koppeling van rechten aan ingezetenschap dan wel staatsburgerschap. Sommige partijen vatten de politieke gemeenschap in meer nationalistische termen op, anderen meer als een lotsgemeenschap, dus in termen van ingezetenschap. In het eerste geval is bescherming van het Nederlands staatsburgerschap ook een overheidstaak, door onder meer het stellen van criteria voor naturalisatie en door politieke rechten aan staatsburgerschap gekoppeld te houden. In het tweede geval moet de overheid bevorderen dat alle ingezetenen gelijke rechten hebben, ook op het politieke vlak. De CP/CD staat aan het ene uiterste, klein-links aan het andere uiterste.

De politiek-juridische dimensie van integratie kan bij de definiëring van het integratieprobleem en het zoeken naar oplossingen aandacht krijgen in termen van zowel rechtsongelijkheid, achterblijvende politieke participatie en non-acceptatie. Rechtsongelijkheid is zojuist besproken. Politieke participatie als middel tot het behartigen van groepsbelangen - het perspectief van de identiteitspolitiek - krijgt vooral aandacht van de minderhedenorganisaties, klein-links en de PvdA. Deze zien het als een belangrijk element van de integratie- en emancipatiestrategie; dit is in de vorige paragraaf al behandeld. Non-acceptatie in termen van racisme krijgt vooral bij klein-links en ook bij de PvdA veel aandacht. Het staat bij klein-links in de jaren tachtig centraal in de diagnose. De oplossing wordt dan gezocht in het voeren van een anti-racistische strijd.

De reformatorische partijen en de CP/CD zien juist de etnische en culturele verscheidenheid van de multi-etnische samenleving als een probleem voor de politieke eenheid. Sociale cohesie en solidariteit steunen volgens hen op een gedeelde cultuur en identiteit, en aangezien deze voorwaarden bedreigd worden in een multi-etnische samenleving, vormen allochtonen in dit opzicht een gevaar voor de politieke stabiliteit. De visie van de VVD uit de jaren negentig bevat eveneens elementen van een dergelijk nationalistisch discours. Het gaat hier om het idee dat een politieke gemeenschap bijeen wordt gehouden door een homogeen cultureel fundament, dat voor iedere gemeenschap een bijzondere, historisch gegroeide vorm heeft (vgl. De Haan 1995). Dit culturele fundament zou volgens de VVD, net als voor de reformatorische partijen, vooral bedreigd worden door de islamitische overtuigingen van bepaalde groepen allochtonen. Allochtonen, zeker die met een islamitische achtergrond, worden in deze optiek als onvolwaardig lid van de gemeenschap opgevat zolang zij zich niet bekeerd hebben tot de fundamentele beginselen van de Nederlandse gemeenschap. De allochtonen hebben met andere woorden te voldoen aan de

criteria die autochtonen voor hen opstellen, zonder dat zij hierover kunnen meepraten of beslissen. Dit is het tegendeel van een neorepublikeins perspectief op politieke integratie. Begin jaren tachtig waren nog elementen van dit laatste perspectief aanwezig in de visie van de VVD. In de jaren negentig worden de grenzen binnen de politieke gemeenschap ook op een andere wijze getrokken, namelijk op grond van de opvatting dat het genieten van de vruchten van de verzorgingsstaat de plicht met zich meebrengt om zich te kwalificeren, om zo een bijdrage aan de instandhouding van diezelfde verzorgingsstaat te leveren. Het gaat hier om utilitaristisch-geïnspireerde overwegingen inzake productiviteit en economische bijdrage aan de samenleving, die vooral bij de VVD, D66 en CDA zijn terug te vinden.

De sterke problematisering van allochtonen als 'probleemcategorie' door onder meer de VVD in de jaren negentig, wordt bekritiseerd vanuit de minderhedenorganisaties, Groenlinks en PvdA. De PvdA heeft wel altijd aandacht gehad voor de kwestie van het bevorderen van een voldoende draagvlak voor het integratiebeleid. Daarbij had ze vooral oog voor problemen van acceptatie door autochtone kansarmen in oude stadswijken. In de jaren negentig worden deze zorgen meer in het algemeen door de partijen gedeeld, wat voor een belangrijk deel verklaart waarom de voorkeur meer uitgaat naar een algemeen achterstandsbeleid. De bezorgdheid over een afbrokkelend draagvlak en over toenemende onverdraagzaamheid weegt extra zwaar, doordat in deze tijd tegelijk een terugtrekkende overheid wordt voorgestaan.

5.2.4 Verschuivingen in het discours: convergentie of divergentie?

In de onderzochte periode hebben zich duidelijke verschuivingen in het discours voorgedaan, zoals uit het bovenstaande naar voren is gekomen. In het denken over het minderhedenbeleid zijn twee omslagpunten te onderscheiden, gemarkeerd door twee pieken in publieke aandacht voor het onderwerp. De eerste piek trad begin jaren tachtig op. Het was een periode waarin - nadat de blijvende aanwezigheid van verschillende groepen immigranten was erkend, evenals de noodzaak van een beleid om dreigende minderheidsvorming onder hen te keren - werd toegewerkt naar een beleidsformulering. Eerst was er het WRR-rapport van 1979, gevolgd door een regeringsreactie (1980), waarover kort van mening werd gewisseld in de Kamer, vervolgens kwam de regering met de Ontwerp-minderhedennota (1981), waarop een uitgebreide inspraakronde volgde. Op basis van deze openbare meningsvorming kwam de regering in 1983 uiteindelijk met de Minderhedennota, waarin de beleidsintenties werden vastgelegd. Deze nota werd door de Tweede Kamer in 1984, na een uitgebreide behandeling, op hoofdlijnen aanvaard. Het bleek dat tussen de ver-

schillende partijen, de reformatorische partijen en de CP uitgezonderd, een zekere consensus bestond over een minderhedenbeleid waarbij het accent lag op achterstandsbestrijding, in combinatie met een aantal maatregelen gericht zowel op de versterking van de rechtspositie als op het scheppen van voorwaarden voor collectieve vormen van participatie en beleving van de eigen identiteit. In de loop van de jaren tachtig verslaptte de aandacht van de politieke partijen voor de minderheden-thematiek. In 1987 vroeg de regering opnieuw een advies van de WRR, vanwege tegenvallende resultaten van het minderhedenbeleid wat betreft de vermindering van achterstanden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Dit rapport, getiteld *Allochtonenbeleid* verscheen in 1989. De WRR beval een inperking aan tot een meer geïntensiveerd sociaal-economisch integratiebeleid, evenals een bijstelling in de richting van een individu-georiënteerde en een minder vrijblijvende aanpak. De regering nam in haar reactie de hoofdlijnen van het advies over, zonder evenwel al te veel extra middelen uit te trekken. De fracties in de Tweede Kamer hadden ook weinig moeite met de beleidswijziging; in feite betrof het vooral een officiële bekrachtiging van de gegroeide beleidspraktijk van eind jaren tachtig. Een uitgebreide publieke discussie over de bijstelling van het minderhedenbeleid kwam evenwel pas goed op gang in het kielzog van de zogeheten Bolkestein-discussie in het najaar van 1991.

Een van de centrale vragen van deze studie, zoals geformuleerd in de inleiding, was: is er werkelijk sprake geweest van een mentaliteitsverandering, en zo ja, wat is de aard en richting hiervan? Er heeft zich inderdaad een verschuiving in het onderzochte publieke discours voorgedaan. Aan de andere kant is er binnen de verschillende partijen sprake van een continuïteit in de onderliggende ideeën gedurende de onderzochte periode, zodat het niet juist lijkt om van een paradigmawisseling te spreken. Wat is de aard en richting van deze verschuiving in het discours? Is er sprake van een uitwaaiering van het politieke spectrum of van een ombuiging van het gehele spectrum? Met andere woorden: is de politieke consensus in de onderzochte periode afgenomen of niet?

De onderzoeksresultaten wijzen zeker niet in de richting van een afnemende consensus. Bovendien blijkt dat de overeenstemming over het te voeren minderhedenbeleid in de jaren tachtig veeleer een compromis was tussen duidelijk verschillende partijvisies. Zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben gezien waren de discussies van 1984 in de Tweede Kamer over de Minderhedennota veel feller dan de onderzochte vergaderingen in de jaren negentig over de regeringsreactie op het WRR-advies *Allochtonenbeleid* en de Contourennota, en staan de verschillende fracties ook onverzoenlijker tegenover elkaar. Zo tekenen zich tijdens de vergadering van 1984 twee 'kampen' af inzake de strategie van positieverbetering, namelijk diegenen die - zoals Krajenbrink (CDA) het tijdens dat debat uitdrukt - een

'emancipatiemodel' voorstaan en diegenen die een 'integratiemodel' prefereren. In de termen van deze studie kan gesproken worden van een sociaal-culturele, pluralistische integratie-strategie respectievelijk een sociaal-economische integratiestrategie. Het CDA en klein-links staan aan de ene kant, de VVD, D66 en PvdA staan aan de andere kant. De eersten wensen meer overheidssteun voor categoriale voorzieningen, ter bevordering van de culturele en collectieve dimensies van het emancipatieproces. De VVD, D66 en PvdA - evenals de minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk (VVD) - leggen het accent op de sociaal-economische dimensie van integratie, volgens hen de belangrijkste voorwaarde voor de emancipatie van minderheden. Ze hebben een voorkeur voor inpassing in algemene instituties en voorzieningen, vanwege overwegingen van gelijkheid. Overigens zijn het vooral de voorstanders van het 'emancipatiemodel' die de discussie over de strategie op de spits drijven en zich op dit punt willen profileren. Er is in deze vergadering nog een derde partij te onderscheiden, namelijk de kleine confessionele partijen, die het idee van de multiculturele samenleving onder vuur nemen en menen dat niet de overheidsvoorzieningen en -instituties moeten worden aangepast, maar dat juist allochtonen zich moeten aanpassen en "inburgeren". De weinig samenhangende bijdrage van de fractie van de Centropartij heeft een vergelijkbare oriëntatie, naast een sterke voorkeur voor remigratiebeleid.

In vergelijking met deze beraadslagingen van 1984 is in de jaren negentig de discussie in de Kamer - althans in de twee onderzochte vergaderingen - veel gematigder en matter. De afgevaardigden blijken weinig moeite te hebben met de accentverlegging in het beleid voor de jaren negentig naar een sociaal-economisch integratiebeleid, met het zwaartepunt op de sectoren arbeid en onderwijs. Alleen het CDA heeft het nog uitgebreid over het belang van identiteitsbeleving voor het emancipatieproces, zonder daar al te veel concrete beleidsconsequenties aan te verbinden. In het algemeen is in de jaren negentig dus eerder sprake van een toegenomen dan van een afgenomen politieke eensgezindheid. Wel is het zo dat brede doelstellingen inzake de ontwikkeling van een multiculturele samenleving onder vuur liggen van met name de VVD, maar de meeste andere partijen c.q. fracties hechten hier ook geen prioriteit meer aan binnen het minderhedenbeleid. In de jaren negentig is het minderhedenbeleid versmald tot een geïntensiveerd sociaal-economisch integratiebeleid, en daarover zijn de meningsverschillen altijd al minder groot geweest dan over de sociaal-culturele vraagstukken.

Deze conclusies gelden alleen voor het meer officiële discours van partijen en fracties. Uitspraken over een afgenomen politieke consensus lijken daarentegen vooral betrekking te hebben op de onenigheid tussen politici zoals die in de media naar voren komt. Dit discours is evenwel geen onderwerp van deze studie geweest, zodat daarover geen uitspraak kan worden gedaan. Het lijkt erop - in ieder geval op

het eerste gezicht - dat meningsverschillen in de jaren negentig meer dan in het voorgaande decennium buiten het parlement, en in het bijzonder in de media worden uitgemeten en uitgevochten. Dit zou in overeenstemming zijn met de algemene constatering van politicologen (zie Keman 1995) over de verplaatsing van de politieke discussie. In het algemeen zijn de ideologische verschillen tussen de partijen kleiner geworden; het bestaan van de 'paarse coalitie' getuigt hiervan. Daardoor is het voor partijen moeilijker geworden om zich in het parlement te onderscheiden. Dan ligt het voor de hand dat het belang van profilering buiten het parlement, en met name in de media, van groter belang wordt voor het werven van kiezers. Dit lijkt ook het geval te zijn geweest met het onderwerp 'minderheden', waarop met name VVD-leider Bolkestein zich heeft willen profileren. Het is mogelijk dit aan te duiden als een 'politisering' van het onderwerp 'minderhedenbeleid', maar dat geldt dan alleen voor de media en niet voor het in deze studie onderzochte discours. Een dergelijke politisering van het discours in de media kan natuurlijk consequenties hebben voor het parlementaire discours, maar dat hoeft niet. Zo haalt Bolkestein in de Kamer geregeld bakzeil, ook over de thematiek van de multi-etnische samenleving, bijvoorbeeld in de discussie over een spreidingsbeleid voor immigranten in het voorjaar van 1995.

Over de richting waarin zich het politieke spectrum heeft verschoven is nog meer op te merken. Een vaak gehoorde opvatting is dat er sprake is van een 'verrechtsing' en 'verharding' van het politieke klimaat (Lutz 1993; Penninx & Vermeulen 1994; Van den Berg 1995). 'Verharding' kan waarschijnlijk verbonden worden met een tendens naar een meer verplichtende aanpak; daarvan is zeker sprake in de jaren negentig. Een dergelijke minder vrijblijvende aanpak is in intentie ook gericht op andere actoren in het integratieproces, zoals werkgevers en onderwijsinstellingen, wat bijvoorbeeld tot uiting komt in de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen. Maar deze meer verplichtende benadering lijkt het meest consequent doorgevoerd te worden in de aanpak van allochtonen, en met name nieuwkomers. Vreemd genoeg zijn de twee liberale partijen het meest opvallend opgeschoven van een meer vrijblijvend naar een meer paternalistisch beleid, maar deze verschuiving geldt ook ten aanzien van autochtonen die afhankelijk zijn van overheidssteun. Dit geeft al aan dat de verklaring voor de 'verharding' in het politieke denken over minderheden in belangrijke mate gezocht dient te worden in de toenemende populariteit van neoliberale denkbeelden (vgl. De Haan 1993). Dat wordt bevestigd door het onderzoek: de partijen - en vooral de twee liberale - zijn verschoven naar een meer strikt individualistisch, sociaal-economisch perspectief. Het betreft een neoliberale burgerschapsopvatting, waarin onafhankelijkheid als economische zelfredzaamheid wordt ingevuld. Burgers worden vooral beoordeeld op grond van hun productiviteit, hun bijdrage aan de welvaart van het land. Dit is een

bepaalde universalistische burgerschapsopvatting, die immigranten in principe de mogelijkheid biedt een volwaardige burgerschapspositie in het land te verwerven, ongeacht hun afkomst. De keerzijde van zo'n burgerschapsopvatting is dat de minder succesvollen hun falen persoonlijk aangerekend krijgen en bovendien op weinig steun van de overheid kunnen rekenen. Deze laatste gevolgtrekking uit het neoliberal perspectief geldt overigens minder voor de varianten die hiervan voorkomen bij bijvoorbeeld de VVD en D66. Deze partijen zijn immers in de praktijk voor behoud van de verzorgingsstaat, maar in een afgeslankte vorm. Juist dit accent op het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat, in combinatie met neoliberale veronderstellingen, kan een meer verplichtende aanpak legitimeren van werklozen, of ze nu allochtoon zijn of niet. Verhoging of instandhouding van de materiële welvaart is immers het hoogste algemene belang.

En is er sprake van een 'verrechtsing' van het politieke discours over minderheden? Het begrip 'verrechtsing' kan wellicht verbonden worden met de kritiek op met name Bolkestein, dat zijn uitspraken in de buurt komen van die van de Centrumdemocraten. Hier worden dan veelal electorale motieven aan verbonden: het winnen van kiezers door in te spelen op onlustgevoelens in de samenleving. Het kan niet ontkend worden dat er overeenkomsten zijn tussen de aanduiding van de 'minderhedenproblematiek' in termen van een cultuurconflict door Bolkestein en de opvattingen van de reformatorische partijen en de CP/CD. Er is evenwel ook een duidelijk verschil: Bolkestein benadrukt dat moslims zich aan de fundamentele beginselen moeten houden die in de Grondwet zijn vastgelegd, terwijl de reformatorische partijen en vooral de CP/CD menen dat een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid bestaat uit het bevorderen van een veel verdergaande aanpassing van minderheden, ter bescherming van zoiets vaags als "de Nederlandse cultuur". Het eerste standpunt is nog als politiek-liberaal aan te duiden, het tweede niet meer.

Hiermee wordt meteen de fundamentele scheidslijn in het discours over minderheden aangeduid: die tussen politiek-liberale perspectieven en opvattingen die in de richting gaan van etnisch-nationalisme. De meeste partijen zijn als politiek-liberaal te karakteriseren (inclusief het CDA), in de zin dat ze het idee van politieke neutraliteit onderschrijven, terwijl de reformatorische partijen en de CP/CD dat niet doen. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, wordt politieke neutraliteit gewoonlijk opgevat als neutraliteit van rechtvaardiging: dat ter rechtvaardiging van politiek beleid alleen die redenen aanvaardbaar zijn die niet het - expliciete - oogmerk hebben een bepaalde levenswijze te bevorderen ten koste van andere opvattingen over het goede leven. In deze zin is het discours van de VVD in de jaren negentig minder politiek-neutraal dan dat van de jaren tachtig. Zo wordt bijvoorbeeld een ontmoedigingsbeleid voorgestaan jegens de stichting van islamitische scholen, vanwege de vermeende belemmerende invloed van de islam op het integratieproces. Desondanks blijft het denken van deze partij toch overheersend politiek-liberaal. In

het politiek-liberalisme is politieke neutraliteit een principe met beperkte reikwijdte. Het houdt vooral in dat de overheid zich inhoudelijk afzijdig dient te houden bij conflicterende opvattingen van het goede leven, en alleen in zoverre de liberale politieke moraal zelf niet bedreigd wordt. En dit laatste is juist het punt waarop de VVD - althans een belangrijke stroming binnen die partij - het meest opvallend niet-neutrale standpunten inneemt, ter verdediging van de fundamentele, westerse beginselen van de Nederlandse samenleving tegenover de islam. De empirische veronderstelling, dat de islam de beginselen van de Nederlandse samenleving zou bedreigen, is makkelijk te bekritisieren en wordt binnen de VVD zelf ook aangevochten, maar los daarvan betreft het een type van normatieve rechtvaardiging die past binnen een politiek-liberaal perspectief. De VVD blijft in dit opzicht fundamenteel verschillen van de reformatorische partijen en de CP/CD, die hun voorstellen inzake het minderhedenbeleid expliciet legitimeren in termen van de bescherming van een in particularistische termen opgevatte Nederlandse cultuur en natie. Zij stellen ook expliciet dat de staat niet politiek neutraal kan en mag zijn.

Indien het meer algemene discours in beschouwing wordt genomen kan evenwel zonder meer gesteld worden dat de VVD in de jaren negentig op grond van overwegingen betreffende de bescherming van de liberale politieke cultuur de etnische minderheden, en dan vooral de moslims onder hen, als 'buitenstaanders' aanmerkt. Het is een denkwijze waarbinnen soms duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen gevestigde autochtonen en immigranten, en dat tevens het instandhouden van een verschil in rechtspositie tussen gevestigde staatsburgers en niet-Nederlandse ingezetenen zou rechtvaardigen. In het licht van dergelijke nationalistische en conservatieve ideeën is ook te begrijpen waarom de meer verplichtende benadering in de praktijk vooral op allochtonen gericht is. Meer in het algemeen worden in de jaren negentig vooral door de VVD - en in mindere mate door het CDA, D66 en PvdA - vaker vragen gesteld die de reformatorische partijen al begin jaren tachtig naar voren brachten, namelijk over de grenzen van verscheidenheid en de voorwaarden van sociale samenhang, stabiliteit en inburgering van nieuwkomers. De eerstgenoemde partijen zoeken hun antwoorden op deze vragen evenwel in een andere richting dan de reformatorische partijen en de CP/CD, namelijk vooral in die van individuele, sociaal-economische integratie, en zij legitimeren dergelijk beleid op een politiek-neutrale wijze.

Concluderend kan gesteld worden dat sprake is van een 'verrechtsing' en 'verharding' in het discours, in de zin van een verschuiving in de richting van een neoliberaal perspectief met nationalistische en conservatieve elementen, maar er blijft een fundamenteel verschil tussen de reformatorische partijen en vooral de CP/CD enerzijds en de overige partijen anderzijds.

5.3 Discussie

Dit onderzoek was vooral explorerend, descriptief en interpreterend van aard. Verklaren werd hierbij opgevat als het begrijpelijk of inzichtelijk maken van de afzonderlijke uitspraken en de samenhang ertussen door ze te plaatsen tegen de achtergrond van de gereconstrueerde referentiekaders. Verschuivingen in het discours over de minderhedenthematiek kunnen daarnaast ook samenhangen met ontwikkelingen in de samenleving en politiek, evenals met meer algemene ideologische ontwikkelingen. In deze laatste paragraaf zal kort worden ingegaan op mogelijke 'externe' verklaringen voor verschuivingen in het onderzochte discours. Tevens zal een aanzet worden gegeven voor een beoordeling van de verschillende perspectieven vanuit een sociaal-wetenschappelijke en politiek-ethische invalshoek. Daaraan vooraf zal eerst worden ingegaan op een onderwerp dat betrekking heeft op de wetenschappelijke relevantie van deze studie: in welke zin heeft het begrippenkader het discours en de verschuivingen daarin inzichtelijk gemaakt?

5.3.1 Een evaluatie van het analysekader

In de sociaal-wetenschappelijke bestudering van de multi-etnische samenleving en het discours hierover stonden in de jaren tachtig de begrippen van maatschappelijke (on-)gelijkheid en etnisch-culturele verscheidenheid (of homogeniteit) centraal. In deze studie werd daar een derde begrip aan toe gevoegd, dat van politieke eenheid (of fragmentatie). Tijdens de uitvoering van deze studie kwam er overigens steeds meer aandacht voor dit aspect van politieke eenheid, zowel in het publieke discours zelf als in de sociaal-wetenschappelijke studies over de multi-etnische samenleving (vgl. Roosblad 1992; Choenni 1992; TWCM 1995). Deze ontwikkeling vormt als het ware al een bevestiging van de relevantie van het gekozen begrippenkader.

In dit onderzoek is het begrippenkader verder uitgewerkt en toegepast. Gebleken is dat het begrip van politiek-juridische integratie een duidelijk andere dimensie van - het discours over - de multi-etnische samenleving belicht dan de twee andere begrippen, die van sociaal-economische en sociaal-culturele integratie. Het gaat om drie met elkaar verbonden of samenhangende dimensies van de problematiek van de multi-etnische samenleving, waarbij de politieke keuze inzake een van de drie dimensies de mogelijke keuzen op de andere dimensies medebepaalt ofwel inperkt. Dit komt ook tot uiting in de bevinding dat in teksten van de partijen vaak een van de dimensies, in een specifieke interpretatie, de boventoon voert. In het eerste deel van dit afsluitende hoofdstuk zijn op basis van deze conclusie verschillende perspectieven op een systematische wijze nader uitgewerkt.

Deze verschillende perspectieven dienen gezien te worden vanuit de aard van deze studie: een interpretatief onderzoek. Bovendien hebben ze primair betrekking op het meer beschouwende discours van deze partijen, en niet op de meer concrete keuzes in de specifieke context van het parlementaire debat, waarbij tevens rekening gehouden moet worden met de voorkeuren van andere fracties evenals met de politieke machtsverhoudingen. Zo doet de tweestrijd tussen voorstanders van het pluralistische 'emancipatiemodel' en het sociaal-economische 'integratiemodel' bij de behandeling van de 'Minderhedennota' in de Tweede Kamer zich met name voor op het algemene, beschouwende niveau, namelijk bij de - ideologisch bepaalde - keuze van een strategie. Bij discussies over concrete beleidsvoornemens vormen zich weer geheel andere 'coalities'. Zo delen de VVD en PvdA in algemene termen weliswaar een voorkeur voor inpassing van allochtonen in algemene voorzieningen, maar uiteindelijk spreekt de PvdA toch haar voorkeur uit voor het - voorlopig - instandhouden van allerlei categoriale voorzieningen. De motivatie hiervoor wordt duidelijk uit de discussie over de evenredigheidstoets. De PvdA meent - samen met klein-links - dat een toetsing van evenredigheid vereist is, omdat deze partijen vrezen dat anders categoriale voorzieningen worden afgebouwd terwijl algemene voorzieningen nog onvoldoende toegankelijk zijn. De VVD en het CDA zijn tegen zo'n toetsing, omdat ze vrezen dat het tot voorkeursbehandeling leidt. Dit alles maakt duidelijk dat de verschillende perspectieven die in het begin van dit hoofdstuk onderscheiden zijn, niet altijd veel 'voorspellende' waarde hebben voor de keuzes van de partijen wat betreft concrete beleidsmaatregelen. De perspectieven kunnen beter worden opgevat als bronnen waaruit partijen kunnen putten bij de rechtvaardiging van hun beleidsvoornemens en -keuzen. In die zin zijn de gemaakte keuzes tijdens de parlementaire discussie achteraf wel te verklaren - in de zin van 'inzichtelijk maken' - in termen van de partij-ideologische voorkeuren. Zo kunnen de keuzes in het zojuist gegeven voorbeeld verklaard worden vanuit de verschillende opvattingen van VVD en PvdA over de geschikte strategieën om een meer rechtvaardige multi-etnische samenleving te bevorderen. Het gaat om een verschil tussen een individu- en een groepsgeoriënteerde strategie van sociaal-economische integratie.

De feitelijke keuzes zijn nog in een andere zin contingent, doordat zij in sterke mate bepaald worden door de al bestaande beleidskaders op het betreffende terrein en de voorafgaande beleidsgeschiedenis. Zo konden de meeste partijen zich in de jaren tachtig vinden in voortzetting en uitbreiding van het beleid van onderwijs in de eigen taal en cultuur, een voorziening die in de jaren zeventig was opgezet vanuit de 'terugkeergedachte': het zou de herintegratie in het land van herkomst vergemakkelijken. In de jaren tachtig bleek deze voorziening in andere termen legitimeerbaar voor partijen die het accent legden op sociaal-economische dan wel sociaal-culturele integratie in een pluralistische zin. De sterke pluralistische oriënta-

tie van de ideeën van veel partijen van begin jaren tachtig, en hun voorkeur voor de term emancipatie, kan alleen begrepen worden vanuit de Nederlandse sociale geschiedenis en de beeldvorming hierover. Van VVD tot klein-links wordt geap- pleerd aan de emancipatieprocessen van minderheden van weleer, zoals arbeiders en katholieken. Kortom, de gevonden stellingnamen van de partijen zijn tijd- en plaatsbepaald.

Wat was de meerwaarde van de analyse van enkele debatten in de Tweede Kamer in hoofdstuk 4 ten opzichte van de analyse van het partijdiscours in hoofdstuk 3? De conclusies met betrekking tot de verschillen en overeenkomsten tussen de partijen en de verschuivingen door de tijd heen die in hoofdstuk 3 waren gevonden, zijn in grote lijnen bevestigd in hoofdstuk 4. Wel is gebleken dat de fracties over het algemeen een meer gematigder en pragmatischer houding innemen dan de partijen. Daarnaast is de meerwaarde van de analyses van Tweede-Kamerdiscussies dat deze beter zicht verschaffen op de belangrijkste conflictpunten en de onderlinge positiebepaling van de partijen. Bovendien betreft het een meer toegepast ideolo- gisch discours, discussies waarin de algemenere partijstandpunten toegepast dienen te worden op concretere kwesties, rekening houdend met de mogelijke steun of kritiek van andere fracties. Uiteindelijk gaat het om beïnvloeding van de besluitvor- ming, om een proces van openbare meningsvorming, en in die zin dienen fracties te streven naar het verwerven van steun voor hun voorstellen en het zoeken naar overeenkomsten met stellingnamen van andere fracties. Dit deel van het onderzoek heeft daardoor tevens duidelijk gemaakt wat de relatieve waarde is van een analyse van het principiëlere partij-discours én wat voor de diverse partijen de kern van hun opvattingen vormt, wat althans de onderdelen zijn waaraan zij in de confrontatie met anderen het sterkst vasthouden.

Daarnaast zijn in dit onderzoeksdeel ook de stellingnamen van minderheden- organisaties gereconstrueerd. Het betrof een globale analyse van een beperkt corpus van teksten, zodat hierover minder vergaande uitspraken kunnen worden gedaan dan over het discours van politieke partijen. Wel heeft het duidelijk gemaakt dat de minderhedenorganisaties niet een geheel andere visie uitdragen dan de politieke partijen. Hun ideeën worden deels ook door de andere partijen uitgedragen, met name door klein-links, PvdA en CDA. De visie van deze organisaties kent wel specifieke accenten, die overigens niet voor alle organisaties gelijk zijn. In het algemeen valt op dat de minderhedenorganisaties sterker dan de politieke partijen het belang van autonomie zijn blijven benadrukken, in een betekenis die met het perspectief van de identiteitspolitiek kan worden verbonden: ze willen betrokken worden bij de besluitvorming over aangelegenheden die zij van groot belang achten en serieus worden genomen als gesprekspartner.

5.3.2 Mogelijke verklaringen voor de verschuivingen

In het publieke discours is dus een duidelijke verschuiving waar te nemen. De 'verklaringen' voor deze verschuivingen kunnen deels worden gezocht bij de maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan gedurende de 18 jaren waarover het onderzoek zich uitstrekt en de interpretatie daarvan door de politieke partijen. Plausibele verklaringen voor de verschuivingen zijn de toenemende werkloosheidsproblematiek onder allochtonen, de groei van de doelgroep door blijvende immigratie en door aanwas via geboorte, een grotere differentiatie binnen de doelgroepen - zoals verschillen tussen de generaties en toenemende verschillen binnen de groepen mede door aanpassing aan de Nederlandse context - en een afbrokkelend draagvlak onder de bevolking voor het minderhedenbeleid. Ook heeft het minderhedenbeleid ondertussen successen geboekt, zoals op het terrein van versteviging van de rechtspositie, het scheppen van voorwaarden voor eigen organisaties en inspraak en de institutionalisering van de islam (Penninx, Smeets & Tazelaar 1996: 49). Afnemende aandacht hiervoor hoeft dus niet te betekenen dat de partijen deze aspecten minder belangrijk achten voor de integratie op zichzelf, maar kan ook inhouden dat ze menen dat ze in voldoende mate gerealiseerd zijn. Tevens zijn er ontwikkelingen binnen het overheidsapparaat die relevant zijn, zoals de terugtrekkende overheid en decentralisatie. De rijksoverheid heeft bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid - lange tijd een van de pijlers van het integratiebeleid - in de onderzochte periode geleidelijk overgedragen aan de gemeenten. Daarnaast zijn er ideologische verschuivingen in een neoliberale richting die hun weerslag hebben op de beleidspraktijk, zoals een toenemende populariteit van het markt-denken, ook bij de overheid. Dit komt tot uiting in het belang dat gehecht wordt aan meetbare resultaten en doelmatigheidsoverwegingen. Een andere algemene mentaliteitsverandering betreft een afnemend geloof in de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving.

Een volgend punt is dat er in het algemeen in het politieke en publieke discours een toenemende bezorgdheid is over moreel verval en fragmentatie van de gemeenschap en over groeiende onveiligheid en criminaliteit die hiermee samen zouden hangen. Dergelijke symptomen van fragmentering van de samenleving zouden volgens sommigen mede in de hand worden gewerkt door een toenemende individualisering en secularisering onder de bevolking. In reactie hierop gaat tegenwoordig ook buiten het onderwerp 'minderheden' de aandacht meer uit naar zaken als sociale cohesie, veiligheid, publieke moraal en burgerplichten. Wel kan er een specifiek verband zijn met de minderhedenthematiek, omdat in tijden van veronderstelde maatschappelijke achteruitgang en verslechtering er een tendens is om bepaalde zwakke en als 'anders' waargenomen categorieën burgers als zondebok voor deze ontwikkelingen aan te wijzen. Dit kan tevens geweten worden aan

toenemende concurrentie tussen allochtone en autochtone kansarmen, ook met betrekking tot het verwerven van erkenning voor juist hun problemen. Met andere woorden, het maatschappelijk draagvlak voor het minderhedenbeleid neemt af. De partijen blijken zich hiervan zeer wel bewust, maar reageren er heel verschillend op. Wel kan dit alles verklaren waarom de aandacht voor de dimensie van politieke eenheid en fragmentatie is toegenomen binnen het politieke discours. Maar terwijl het draagvlak afneemt, zullen de eisen van allochtone jongeren eerder krachtiger dan zwakker worden. Want de tweede generatie allochtonen is - in tegenstelling tot een groot deel van de eerste generatie - primair gericht op het opbouwen van een leven in de Nederlandse samenleving. Geconfronteerd met de uitsluitingsmechanismen en barrières, eisen zij sterker dan de eerste generatie een volwaardige positie op in de samenleving.

Daarnaast zijn er meer specifieke verschuivingen betreffende de perceptie van de doelgroepen door de omringende samenleving, die gereflecteerd worden in de verschuivingen in het onderzochte discours over het minderhedenbeleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de toenemende aandacht voor de islamitische achtergrond van sommige allochtonen. Dit betreft meestal een 'negatieve' aandacht: de islam wordt gezien als bedreiging voor de liberale beginselen, en vooral als bedreiging van principes van gelijkheid van man en vrouw en scheiding van kerk en staat. Deze aandacht hangt natuurlijk weer samen met de meer zichtbare vormen die deze religie in de loop van de jaren tachtig heeft aangenomen in de samenleving, en door de institutionalisering van de islam in Nederland. Zij kan tevens 'verklaard' worden in het licht van wereldwijde ontwikkelingen en incidenten zoals de Rushdie-affaire en de Golf Oorlog, in combinatie met historische ideeën over de bedreiging die de islam zou vormen voor de westerse, christelijke wereld (zie Shadid & Koningsveld 1992).

De verschuivingen in het discours zijn deels ook het gevolg van reactie en reflectie op het beleid van de jaren tachtig. De VVD en D66 zetten hun nieuwe ideeën in de jaren negentig expliciet neer aan de hand van kritiek op het beleid van de jaren tachtig, waarbij de constatering van de WRR uit 1989 worden overgenomen: het cultuur- en welzijnsbeleid en de groepsgewijze benadering zijn er de oorzaak van dat het sociaal-economische integratiebeleid erbij is ingeschoten.

5.3.3 Kanttekeningen vanuit sociaal-wetenschappelijke perspectief

Het is niet moeilijk veronderstellingen bij de verschillende politieke standpunten van de actoren in sociaal-wetenschappelijke termen te bekritisieren als te generaliserend en simplistisch. Politieke programma's opstellen is evenwel wat anders dan wetenschap bedrijven. Zeker op nationaal niveau lijkt het onvermijdelijk dat

gewerkt wordt met generalisaties, simplificaties en halve waarheden, waarmee 'de werkelijkheid' enig geweld wordt aangedaan. Toch dienen politieke partijen, en in ieder geval de afgevaardigden in het parlement, een kritische instelling te bezitten, ook ten aanzien van hun eigen vermeende waarheden. Bij alle partijen zijn wel van zulke halve waarheden aan te wijzen die niet te verifiëren of zeer eenzijdig zijn. Vooral in teksten van wetenschappelijke bureaus, waar regelmatig naar wetenschappelijke literatuur verwezen wordt, blijkt geregeld dat belangrijke conclusies steunen op een smalle wetenschappelijke basis.

Wat voor halve waarheden of onbewezen algemene veronderstellingen worden binnen de diverse politieke richtingen zoal behandeld alsof het waarheden betreft? De nadruk op het bevorderen van sociaal-economische positieverbetering en integratie in de jaren tachtig berust bijvoorbeeld op de vrij algemene veronderstelling dat arbeid integreert, terwijl het evident is dat niet elke vorm van arbeidsparticipatie integrerend hoeft te werken. Zo werken veel Turkse Nederlanders in een omgeving met alleen maar allochtonen, wat niet bevorderlijk is voor het leren van de Nederlandse taal en positieve interetnische contacten (Veraart 1996). Bovendien kan een te sterke oriëntatie op arbeid ertoe leiden dat er geen tijd is om kwalificaties te verwerven via het onderwijs, wat op de langere duur ongunstig is voor de deelname aan de arbeidsmarkt (idem). Ook de veronderstelling van met name de VVD en de reformatorische partijen, dat een sterke oriëntatie op de eigen groep en een prestatieentaliteit elkaar uitsluiten, blijkt te simpel om waar te zijn (Phalet 1994). Deze veronderstelling komt onder meer tot uiting in de kritiek die de VVD en D66 in de jaren negentig leveren op de welzijns- en cultuurbenadering van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. Volgens hen heeft deze benadering de minderheden onvoldoende gestimuleerd zich in te spannen om zich de vereiste kwalificaties en de Nederlandse taal eigen te maken. Daarbij komt nog dat het niet eenvoudig is vast te stellen of het beleid al dan niet gefaald heeft, vooral omdat het een lange-termijn beleid betreft en omdat zelden precies valt na te gaan hoe ver de invloed van beleid strekt, al was het maar omdat controlemogelijkheden veelal ontbreken. Zo eenvoudig zijn de oorzaken van een falend minderhedenbeleid niet vast te stellen. Het tegenover elkaar stellen van positieverbetering en identiteitsbeleving is bovendien in strijd met de complexiteit van de relaties tussen deze processen in de realiteit (zie bijv. Vermeulen & Penninx 1994).

Op grond van sociaal-wetenschappelijke studies kan veel ingebracht worden tegen visies die meer assimilationistisch van aard zijn. De Nederlandse cultuur is feitelijk niet homogeen. Ook blijkt uit onderzoek dat in enkele goed functionerende en stabiele democratieën waardenconsensus alleen maar bestaat onder de heersende elite (Goodin 1993; Abercrombie, Hill & Turner 1980). Het Nederland ten tijde van de verzuiling vormt een goed voorbeeld van een pluriforme, maar stabiele samenleving, terwijl er ook voorbeelden zijn van cultureel relatief homogene, maar

desondanks instabiele samenlevingen (wellicht kan een land als Italië hier als voorbeeld dienen). Uit ander sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt dat slechts verenigbaarheid van opvattingen en praktijken, en niet een gemeenschappelijke grondslag een functionele vereiste is voor effectief en bevredigend samenleven - met andere woorden voor functionele integratie - en voor het voorkómen van desintegratie van de samenleving (De Ruijter 1992, 1993). Het is bovendien zeer de vraag of het bevorderen van een homogene cultuur van bovenaf - door de overheid - wel de bedoelde effecten zal opleveren. Pogingen in deze richting van de voormalig communistische regimes in Oost-Europese staten lijken eerder het tegendeel te bevestigen. Juist dergelijke brede, diffuse doelstellingen als sociale cohesie en een gedeelde cultuur zijn veelal niet door direct overheidsbeleid te bevorderen. Wellicht is het enige zichtbare effect van zo'n beleid de uitsluiting van minderheidsgroepen.

Tegen pluralistisch georiënteerde perspectieven zoals die van het CDA kan ingebracht worden dat het niet onverkort waar is dat eigen voorzieningen en instituties bevorderlijk zijn voor het proces van maatschappelijke positieverbetering. Zo wijst recent onderzoek in de richting dat allochtone leerlingen op islamitische scholen het noch beter, noch slechter doen dan die in het reguliere onderwijs (Driessen 1996). En de doelstellingen die zoal aan het Onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) werden verbonden, zoals betere onderwijsprestaties en een positief zelfbeeld, zijn wetenschappelijk gezien evenzeer dubieus (Lucassen & Köbben 1992).¹ Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inbedding van het OETC - tegenwoordig OALT (Onderwijs in allochtone levende talen) - in de scholen altijd verre van optimaal is geweest. Het idee dat allochtone jongeren over het algemeen een minder positief zelfbeeld zouden hebben dan autochtone jongeren, wordt niet door onderzoek bevestigd (Verkuyten 1992). Vaak wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat aandacht voor de eigen taal en cultuur, via een positief zelfbeeld, een positief effect heeft op de inzet en motivatie van allochtone leerlingen; de realiteit is evenwel complexer en minder eenduidig (idem). Een meer algemeen kritiekpunt dat betrekking heeft op alle perspectieven die de sociaal-culturele dimensie van integratie

¹ Al begin jaren werd er in een rapport van de Adviescommissie Onderzoek Minderheden in opdracht van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk op gewezen dat de uitgangspunten van de regering voor het OETC, zoals die over de positieve invloed op het zelfbeeld, op z'n minst discutabel waren (De Vries 1981). De conclusies van dit rapport stonden haaks op het beleidsplan van het ministerie van Onderwijs & Wetenschappen. Dit ministerie wees het rapport dan ook van de hand als niet beleidsrelevant en als getuigend van onvoldoende kennis van het onderwijsbeleid, zonder deze afwijzing overigens te onderbouwen (Lucassen & Köbben 1992: 105-106). Dat het rapport zo eenvoudig afgewezen kon worden, hing zeker ook samen met de heersende opvattingen van die tijd. Zoals we in dit boek gezien hebben, en zoals Lucassen en Köbben (1992: 117) opmerken, bestond in die tijd een sterke overtuiging dat minderheden alleen kunnen integreren vanuit een sterke etnische identiteit, een overtuiging die vooral een ideologische functie had, "namelijk het laten zien 'dat je het hart op de goede plaats hebt'". In de jaren negentig lijkt de mentaliteit te zijn doorgeslagen naar de andere kant.

voorop stellen - of het nu assimilationistische dan wel pluralistische idealen betreft - is, dat deze neigen naar nogal essentialistische en statische opvattingen van cultuur. Uit antropologisch onderzoek blijkt daarentegen steeds weer op welke dynamische en flexibele wijze mensen, en immigranten in het bijzonder, omgaan met culturele voorschriften (zie Vermeulen 1992). Vanuit antropologische optiek is ook kritiek te leveren op de veronderstelling van de reformatorische partijen en de CP/CD, dat er duidelijk te onderscheiden culturen of beschavingen bestaan die in isolement van elkaar het best tot hun recht zouden komen. Daarmee wordt genegeerd dat er in werkelijkheid alleen mengvormen bestaan, dat er altijd sprake is (geweest) van interactie en wederzijdse beïnvloeding, en dat de verschillen binnen bijvoorbeeld de Nederlandse cultuur in veel opzichten groter zijn dan die tussen de Nederlandse cultuur en die van minderheden. De denkbeelden van orthodox-protestantse Nederlanders - bijvoorbeeld hun idealen betreffende het gezin en de man-vrouw verhouding - komen in zeker opzicht meer overeen met die van fundamentalistisch georiënteerde islamitische landgenoten dan met die van niet-gelovige Nederlanders.

Kortom, het zou de partijen niet misstaan als ze kritischer naar hun eigen onbewezen of eenzijdige aannamen zouden kijken. Een andere gevolgtrekking uit het bovenstaande is, dat over het algemeen de processen in de samenleving bijzonder complex zijn en dat de effecten van overheidsbeleid dikwijls moeilijk voorspelbaar zijn en vele onbedoelde en vaak ook tegenbedoelde effecten hebben. Dit is een constatering die overigens sinds de jaren tachtig haast gemeengoed lijkt te zijn geworden in het publieke, politieke en wetenschappelijke discours, waarmee niet is gezegd dat hiernaar gehandeld wordt. In dit licht is ook de verschuiving in het denken over de overheidstaken te begrijpen: van een ideaal van een sturende overheid, die de emancipatie van allerlei achterstandsgroepen bevordert, naar een opvatting van zakelijk beheer en beleid. Toch zijn beleid en politiek niet mogelijk zonder allerlei veronderstellingen over de samenleving en effecten van beleid. De precieze effecten van beleid zijn altijd in meerdere of mindere mate onzeker, maar dat kan natuurlijk geen reden zijn om niets te doen. Onthouding is evenzeer aan te merken als een vorm van handelen. Beleid heeft in meerdere of mindere mate aspecten van leren door 'trial and error'. Hier is niets op tegen, als het beleid maar wordt begrensd door een duidelijk principieel kader dat zowel de grenzen van de beleidsruimte aangeeft als richtinggevende idealen van rechtvaardigheid biedt.

5.3.4 Aanzet tot een standpuntbepaling

Een normatief-ethische evaluatie van de verschillende perspectieven zou een studie op zichzelf kunnen vormen. In deze laatste paragraaf zullen slechts enkele evalua-

rende opmerkingen gemaakt worden. De belangrijkste motivatie om deze rudimentaire evaluatie toch te presenteren wordt gevormd door het methodologische uitgangspunt dat de sociaal-wetenschappelijk onderzoeker dient te streven naar het opschorten van zijn oordeel over het onderzochte, maar dat dit altijd maar in beperkte mate mogelijk is. Op grond van deze veronderstelling is het wel zo eerlijk als de onderzoeker ook zijn eigen beoordeling van de onderzochte problematiek uiteindelijk presenteert in de studie. De lezer kan tegen deze achtergrond de interpretaties van de onderzoeker soms beter plaatsen, begrijpen en beoordelen.

Beleid dient zich af te spelen binnen een normatief en juridisch kader. In de Nederlandse context wordt dit kader gevormd door de Grondwet in combinatie met de democratische procedures. Deze politiek-juridische grondslag van de Nederlandse staat dient ook uitgangspunt te zijn van een politieke standpuntbepaling. De ideologieën van de CP/CD vallen dan zonder meer af, alleen al omdat hierbij het centrale uitgangspunt gevormd wordt door de ongelijkheid van verschillende categorieën van ingezetenen. Voor de kleine confessionele partijen geldt dit wellicht ook, maar in veel mindere mate. De perspectieven van de overige partijen vormen in ieder geval mogelijke beleidslijnen binnen een liberaal-democratisch kader.

Individuele rechten als uitgangspunt

Mijn voorkeur gaat uit naar een politiek-liberaal model dat gelijke individuele rechten als het uitgangspunt neemt, en waarbij de overheid slechts beperkte taken heeft inzake identiteitsbeleving. Gelijkheid dient daarbij in zowel sociaal-economische als politiek-juridische zin te worden opgevat. Het verwijt dat het individualistische, liberale perspectief per definitie tot gedwongen assimilatie en cultureel imperialisme leidt, lijkt me onterecht. Liberalisme sluit een zekere ondersteuning van de ontwikkeling van de eigen taal en cultuur niet uit, maar alleen indien hiermee wezenlijke individuele belangen gediend zijn. Sommige liberalen, zoals Kymlicka (1995), legitimeren zelfs verschillende soorten van minderheidsrechten op dergelijke gronden. Het is de vraag of dit nog een liberale theorie genoemd kan worden. Zijn theorie gaat naar mijn idee te ver in een communitaristisch-pluralistische richting, wat onder meer geweten kan worden aan zijn nogal statische en essentialistische opvatting van cultuur. Er lijkt weinig aan te merken op de veronderstelling van het gemeenschapsdenken, dat de cultuur waarin een individu is opgegroeid van groot belang is als kader voor zingeving en voor betekenisvol handelen en dat deze cultuur alleen door een bepaalde gemeenschap in stand kan worden gehouden. Gemeenschapsdenkers neigen evenwel tot een homogene, statische en deterministische opvatting van culturen, en dit geldt in zekere mate ook voor Kymlicka. Zoals Barry (1996) stelt, lijkt Kymlicka nogal onkritisch de "romance of the nation-state" overgenomen en uitgebreid te hebben tot minder-

heidsgroepen. Het gaat hier om het idee dat elke natie een bewaarplaats van een aparte cultuur is en dat mensen zich alleen kunnen ontplooien binnen hun eigen cultuur. Gemeenschapsdenkers onderschatten de mogelijkheden van verandering, verschil en individuele vrijheid en veronachtzamen dat er geen 'zuivere' culturen bestaan, dat er geen duidelijke grenzen tussen (sub)culturen te trekken zijn. Cultuur is altijd dynamisch en multi-interpretabel, waardoor in een nieuwe situatie - zoals na migratie - de centrale noties op andere wijzen geïnterpreteerd en toegepast kunnen worden, en andere noties op de voorgrond treden, mede door 'overname' van culturele elementen van de ontvangende samenleving (zie o.a. Rex 1996). Er treedt onvermijdelijk cultuurverandering op. Dit hoeft niet negatief gewaardeerd te worden als cultuurverlies, want dat veronderstelt dat er een 'authentieke' culturele kern zou bestaan die op een eenduidige manier geïnterpreteerd zou kunnen worden. Een dergelijk fundamentalistisch uitgangspunt is in strijd met het politiek-liberalisme. Niet groepsautonomie en gelijkwaardigheid van culturen, maar individuele autonomie en gelijkwaardigheid van individuen dient het uitgangspunt te zijn voor een politiek-liberale overheid (vgl. Procee 1991).

Daar komt bij dat de kritiek vanuit een pluralistisch perspectief op het politiek-liberalisme, namelijk dat het tot assimilatie zou leiden, eerder op bepaalde vormen van pluralisme zelf betrekking heeft. Pluralistisch beleid en differentiële maatregelen kunnen tot homogenisering leiden, namelijk binnen de diverse identiteitsgroepen. Het historisch voorbeeld hiervan is het verzuilde Nederland. En, zoals eerder gezegd, neigt pluralistisch beleid snel in de richting van een essentialistische - culturalistische - 'aankleding' van allochtonen en van acceptatie van niet-liberale praktijken, zoals opsluiting van individuen in een gemeenschap en uitsluiting van vreemden uit de gemeenschap (Galenkamp 1993; Barry 1996). Een pluralistisch beleid kan bestaande praktijken in etnische gemeenschappen ondersteunen die individuen in deze gemeenschappen opsluiten. Zo komt uit onderzoek onder bijvoorbeeld Turks-Nederlandse jongeren naar voren dat sociale controle door de eigen gemeenschap door hen als belemmerend en benauwend wordt ervaren (Lindo 1996; De Vries 1987). Een sterke groepscohesie en het afzetten tegen de dominante samenleving door een sociaal-culturele gemeenschap, of die nu van autochtone of allochtone origine is, perkt individuele vrijheden altijd in.

Galenkamp (1993) spreekt in deze context van de 'paradox van verschil':

"in order to do justice to actual differences among people, one should not focus on those differences, for this is likely to have the opposite effect since it may lead to homogenization rather than heterogenization. In the end, in order to preserve concrete differences and distinctive characteristics, focusing on the abstract value of equality may be better." (p.194)

Volgens Galenkamp (1995) kan juist een egalitair georiënteerd beleid tot een vergroting van de ruimte voor verschil leiden. Individualisme houdt niet in dat gemeenschappen irrelevant worden geacht, maar dat geabstraheerd wordt van concrete identiteiten en verschillen, met het oog op gelijke vrijheden. Deze nadruk op de fundamentele gelijkheid van mensen impliceert een insluitend en niet-discriminerend uitgangspunt.

Politiek-juridische dimensie

Gelijke individuele rechten dienen dus het uitgangspunt te vormen, maar dit houdt niet in dat hiermee gekozen wordt voor een atomistisch-individualistisch ideaal. De overheid dient, zeker in haar beleid, rekening te houden met de sociale realiteit van de invloed van gepercipieerde etnische verschillen evenals van identificaties met etnische en andere collectiviteiten op het denken en gedrag van mensen. Een vorm van gesocialiseerd individualisme lijkt daarom een beter verdedigbaar uitgangspunt.

De fundamentele gelijkheid van individuen dient in eerste instantie tot uiting te komen op het politiek-juridisch vlak. Allochtone ingezetenen dienen in principe een even sterke en gelijke rechtspositie te bezitten als autochtone ingezetenen. Dit vormt de voorwaarde voor de integratie in andere maatschappelijke sferen, en is tevens een zeer belangrijke symbolische erkenning van gelijk en volwaardig lidmaatschap van de samenleving. Dit was een uitgangspunt van met name de minderhedenorganisaties, klein-links, PvdA en D66. Nu is aan de rechtspositie van allochtonen juist door het minderhedenbeleid al veel verbeterd. Een opvallend gemis blijft de toekenning van politieke rechten. Er zijn mijns inziens weinig steekhoudende bezwaren aan te voeren tegen de uitbreiding van politieke rechten tot provinciaal en landelijk niveau voor niet-Nederlandse ingezetenen die bijvoorbeeld vijf jaar legaal in Nederland verblijven (vgl. Bauböck 1994). Argumenten hiertegen lijken veelal te berusten op vage noties over nationale zelfbepaling en communitaristische opvattingen over instandhouding van de authentieke culturele traditie (vgl. Heijs 1995). Het ziet er evenwel niet naar uit dat in de huidige politieke constellatie besloten zal worden voor uitbreiding van politieke rechten. Dan is een pragmatische weg de meest aangewezen, namelijk die via het wegnemen van barrières voor naturalisatie, onder meer via de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit. Politiek-juridische gelijkheid houdt ook in dat gevestigde allochtonen een even onaantastbare verblijfsstatus krijgen als autochtonen, en dus niet uitgezet kunnen worden vanwege bijvoorbeeld een ernstige wetsovertreding, zoals nu het geval is.

Een ander aspect van politiek-juridische integratie betreft participatie in openbare meningsvorming en in processen van besluitvorming binnen allerlei instellingen en instituties. Dit democratische aspect wordt vooral door de minderhedenorganisaties en klein-links benadrukt. Het recht en de mogelijkheid van

gelijkwaardige politieke participatie is een groot goed. Hierdoor hebben allochtonen de mogelijkheid om hun eigen belangen en idealen in te brengen in de processen van besluitvorming. Politiek gaat ook over "de wijze waarop vastgesteld wordt wat van waarde is in dit leven en welke gemeenschappelijke inzet vereist is om die waarde te beschermen en te bevorderen" (De Haan 1993: 212), en het is daarom evenzeer van belang dat allochtonen, ongeacht hun nationaliteit, bij deze meningsvorming en besluitvorming betrokken worden. Het gaat bovendien om een erkenning van volwaardig lidmaatschap van de Nederlandse samenleving. Zoals gezegd, ziet het er in de huidige politieke situatie niet naar uit dat de politieke rechten van niet-Nederlandse ingezetenen uitgebreid worden. Wel is er een inspraakmogelijkheid op landelijk niveau, in de vorm van de Landelijke Advies en Overlegstructuur minderhedenbeleid. Deze is vooral bedoeld ter compensatie van de minderheidspositie van allochtonen, die maakt dat ze in de praktijk minder toegang hebben tot en vertegenwoordigd zijn in maatschappelijke organisaties die een politieke invloed hebben, zoals de vakbonden. Met name de minderhedenorganisaties pleiten voor uitbreiding van inspraakmogelijkheden voor allochtonen, vooral op lagere niveaus. Dat lijkt me terecht, maar het is wel de vraag of dit volgens 'etnische' criteria dient te gebeuren. Allochtonen dienen in de eerste plaats als gewone burgers behandeld te worden, en dienen niet primair vanwege hun etniciteit toegang hebben tot de politieke arena. Dit zou de etnische scheidslijnen juist versterken in plaats dat ze vervagen (De Haan 1995: 174). Bovendien ligt er het probleem van de representativiteit van eigen organisaties.

Ook in meer symbolische termen dient te worden bevorderd dat allochtonen als volwaardige leden van de politieke gemeenschap worden beschouwd. Ze dienen een plaats te krijgen in de Nederlandse 'verbeelde gemeenschap' (Anderson 1991; zie Kymlicka 1995). Hierdoor zullen allochtonen zich ook meer in deze samenleving thuis voelen. Dit is natuurlijk een proces van langere adem, waarop overheid en politieke partijen maar beperkt invloed hebben. In ieder geval dient de minimumstandaard bewaakt te worden, door discriminatie en racisme te voorkomen en te bestrijden. Daarover heeft altijd consensus bestaan tussen de grote politieke partijen. Daarnaast heeft de politiek ook een speciale verantwoordelijkheid bij het definiëren van de problemen en doelgroepen, teneinde stigmatiserende effecten te voorkomen of te verminderen, ook als deze onbedoeld zijn. In sociaal-psychologische termen: mensen zijn geneigd om anderen te accepteren die geassocieerd worden met een positief label. Hier kan zich een dilemma voordoen: enerzijds heeft het definiëren van een specifieke groep reïficerende en stigmatiserende effecten, terwijl anderzijds een dergelijke labelling nodig kan zijn voor het verbeteren van de levensstandaarden van specifieke groepen, door bijvoorbeeld positieve-actieprogramma's (Von Benda-Beckmann & Verkuyten, 1995: 26). In de huidige context is er een duidelijke tendens naar algemene beleidskaders. In principe lijkt het me ook juist dat een

specifiek minderhedenbeleid alleen gericht dient te zijn op het wegruimen van barrières voor maatschappelijke en politieke participatie die met de migratiegeschiedenis of de allochtone afkomst verbonden zijn, dus met zaken als discriminatie, taalachterstand en nieuwkomersproblematiek (zie Burgers 1996). Er is in dit opzicht ook een speciale verantwoordelijkheid van politieke partijen en politici, namelijk om stigmatiseringsprocessen niet te versterken. Dit houdt zeker niet in dat het onderwerp van minderheden weer taboe wordt verklaard. Een problematisering van de islamitische ingezetenen op grond van kenmerken van islamitische regimes elders of op grond van verschijnselen die wellicht islamitisch zijn, maar die niet binnen de Nederlandse context voorkomen, zoals polygamie, overschrijdt deze verantwoordelijkheid van politici evenwel duidelijk. Dergelijke uitspraken gedaan door VVD-leider Bolkestein zij overigens binnen de VVD zelf ook controversieel.

Is er ook een probleem betreffende de bescherming van de grenzen van de liberale politieke moraal, zoals vastgelegd in de Grondwet, tegenover allochtone groepen? In de praktijk hebben zich op dit vlak, voor zover ik weet, nauwelijks problemen voorgedaan. Het getuigt van weinig vertrouwen in deze moraal om er vanuit te gaan dat deze zou worden bedreigd door bijvoorbeeld islamitische minderheidsgroepen. De liberaal-democratische fundamenteën van de politieke gemeenschap lijken over het algemeen door allochtonen net zo zeer als door autochtonen geaccepteerd te worden. Bovendien dient de wetgeving, en ook de Grondwet, vooral in haar tijd- en plaatsbepaaldheid bezien te worden: ze vormen het resultaat van compromissen, en nu er andere categorieën ingezetenen bij zijn gekomen kan dat een reden zijn om naar nieuwe compromissen te streven.

Sociaal-economische dimensie

Politiek-juridische integratie vormt een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke integratie. Het gekozen individuele-rechtenmodel legt wat betreft het bevorderen van maatschappelijke integratie het accent op de sociaal-economische dimensie van achterstandsbestrijding. Arbeid, onderwijs en huisvesting vormen daarbij de drie belangrijkste terreinen, omdat ze - althans vanuit een sociaal-liberaal perspectief - de meest essentiële voorwaarden vormen voor een menswaardig bestaan (Burgers e.a. 1996: 14). Op alle overige terreinen is faciliterend beleid voldoende. Conform de eerder gegeven opvatting dient hierbij de voorkeur uit te gaan naar een algemeen achterstandsbeleid, behalve indien het gaat om bestrijding van specifieke obstakels waarmee allochtonen geconfronteerd worden. Dergelijke ideeën zijn conform de huidige tendensen in beleid en politiek discours. In de neoliberale varianten hiervan wordt evenwel een dergelijk beleid gekoppeld aan een economische opvatting van burgerschap die uitsluitende gevolgen heeft, doordat volwaardig burgerschap afhankelijk wordt gemaakt van de bijdrage die individuen aan de samenleving leveren middels arbeidsparticipatie. Dit lijkt me onaanvaardbaar. Een positief aspect

van het neoliberale discours van de jaren negentig is dat het wijst op het risico dat een emancipatiebeleid, zoals het minderhedenbeleid van de jaren tachtig, zijn burgers juist afhankelijk maakt van de zorg van de staat of van experts, waardoor het de autonomie en zelfredzaamheid van burgers weer ondermijnt. Wel schieten de VVD en D66 hierin te ver door. Terwijl over het algemeen in de jaren tachtig de behoeften van leden van de doelgroepen over het hoofd werden gezien die een meer individuele, competitieve en integratieve weg voorstonden, worden nu door partijen als de VVD en D66 de behoeften veronachtzaamd van diegenen die minder getalenteerd zijn of gewoon veel pech hebben gehad. In plaats daarvan moet de overheid zowel beschermen als activeren.

Sociaal-culturele dimensie

Vanuit de gekozen individuele-rechtenbenadering is er op het sociaal-culturele terrein in principe geen reden om allochtonen en autochtonen ongelijk te behandelen. Wel dient een liberale overheid culturele en etnische kwesties te betrekken bij beleid indien het gaat om belangrijke individuele belangen of indien er sterke pragmatische redenen voor zijn, bijvoorbeeld omdat hierdoor het vertrouwen en ook de inzet van minderheden vergroot worden. Dit moet evenwel niet in het algemeen verondersteld worden, maar per beleidscontext nagegaan worden.

Dient de overheid sociaal-culturele ontwikkelingen binnen migrantengemeenschappen te ontmoedigen die hun sociaal-economische integratie belemmeren? Hierover zijn geen algemene uitspraken te doen. Terugtrekken op de eigen groep hoeft op de langere duur niet altijd nadelig te zijn voor het integratieproces, zoals het CDA altijd al heeft gesteld. Maar dit moet niet veralgemeniseerd wordt tot alle leden van de doelgroep, waarnaar het CDA wel neigt, want dan worden 'allochtonen' weer in een keurslijf gedrongen. Het geldt wellicht voor sommige leden van de doelgroepen, terwijl anderen juist een andere strategie wensen te volgen. Daarom moet over het algemeen niet één route van integratie gekozen worden, maar dient dat de overheid juist verschillende routes open te laten. Bovendien zal dwang tot aanpassing juist in het geval van sterk naar binnen gerichte etnische gemeenschappen eerder contra-productief werken en de angst van ouders voor 'vernedering' van hun kinderen versterken (vgl. Lindo 1996; Strijp 1996). Ook hierop heeft het CDA altijd al gewezen. Geforceerde assimilatie veronachtzaamt het belang en de functies van de etnische gemeenschappen, zeker in een onzekere situatie als die waarin immigranten en hun nakomelingen zich bevinden.

Zoals gezegd, lijkt de huidige etnisch-culturele diversiteit me geen reden bezorgdheid over de politieke stabiliteit, maar er doen zich ontegenzeggelijk irritaties en spanningen voor tussen allochtonen en autochtonen in multi-etnische (achterstands-)buurten. Dit is een verschijnsel dat serieuze politieke aandacht behoeft. Vanuit een sociaal-liberaal perspectief zijn de voornaamste redenen hier

weer sociaal-economisch van aard: verbetering van de leefomstandigheden in de buurten. Daarnaast kan de overheid de voorwaarden scheppen voor het verwerven van burgerschapscompetenties, niet alleen door onderwijs, maar ook door het bevorderen van interactie, dialoog en samenwerking, onder meer op buurtniveau (vgl. De Jong 1986; Nauta 1995; De Ruijter 1993).

Bronnen

In deze lijst zijn de bronnen opgenomen die zijn gebruikt als onderzoeksmateriaal voor het empirisch onderzoek waarop hoofdstukken 3 en 4 zijn gebaseerd. Deze publicaties zijn niet opnieuw opgenomen in de literatuurlijst die na deze bronnenlijst volgt.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 3: POLITIEKE PARTIJEN

Bundels met verkiezingsprogramma's, bijeengebracht en van een register voorzien door I. Lipschits:
Verkiezingsprogramma's 1977, Staatsuitgeverij: Den Haag.
Verkiezingsprogramma's 1981, Staatsuitgeverij: Den Haag.
Verkiezingsprogramma's 1986, Staatsuitgeverij: Den Haag.
Verkiezingsprogramma's 1989, Sdu: Den Haag.
Verkiezingsprogramma's 1994, Sdu: Den Haag.

VVD (§ 3.3)

- Bolkestein, F., 1991, Integratie van minderheden moet met lef worden aangepakt, in: *de Volkskrant*, 12-9-1991.
- Bolkestein, F., 1992, Wie de verontrusting negeert, voedt juist het ressentiment jegens minderheden dat hij wil bestrijden, in: *de Volkskrant*, 5-9-1992.
- Dijkstal, H., 1992, VVD en het minderhedenbeleid, in: *LEF*, 10/32, p.4-6.
- Franssen, J., 1993, Inleiding over onderwijsbeleid, in: Van der List 1993, p.117-122.
- Groenveld, K., P.B. Cliteur, R. Hansma, A.A.M. Kinneging & G.A. van der List, 1995, *Tussen vrijblijvendheid en paternalisme: bespiegelingen over communitarisme, liberalisme en individualisering*, Den Haag: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.
- Kinneging, A.A.M. e.a., 1988, *Liberalisme: een speurtocht naar de filosofische grondslagen*, Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting.
- List, G.A. van der, 1992a, *Preadvies allochtonenbeleid*, Den Haag : Prof.Mr. B.M. Telderstichting [ook opgenomen in: Van der List 1993].
- List, G.A. van der, 1992b, De burgerlijk-liberale ideologie en de multi-culturele samenleving, in: *Civis mundi*, 30(3), p.50-53.
- List, G. van der, 1992c, Madonna of Mohammed, column in: *de Volkskrant*, 13-1-1993.
- List, G.A. van der (red.), 1993, *Meningen over migranten: het Nederlandse allochtonenbeleid ter discussie*, Den Haag: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.
- Schie, P.G.C., 1996, *Nationaal belang: over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid*, Den Haag: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.
- VVD, 1977, Visies in vrijheid, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.211-231.
- VVD, 1981a, *Liberaal Manifest*, Den Haag.
- VVD, 1981b, Samen aan 't werk, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p. 415-449.
- VVD, 1981c, *Campagneboek '81; vraag en antwoord*.
- VVD, 1982, *Urgentieprogramma 1982*.
- VVD, 1986, Als de toekomst je lief is, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.431-478.
- VVD, 1987, *Discussienota Liberaal Bestek '90: "een kansrijke toekomst - verantwoorde vrijheid"*, Den Haag.

- VVD, 1989, Verkiezingsprogramma 1989, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.39-87.
- VVD, 1990, *Ongebroken Lijnen: een liberaal perspectief*, Den Haag.
- VVD, 1994a, Nederland moet weer aan de slag, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p. 387-419.
- VVD, 1994b, *Roept u maar! De meest gestelde vragen per beleidsterrein*, Vraag & Antwoord-boek bij de verkiezingen van 1994, Den Haag.
- VVD, 1996, *Vrij en verantwoordelijk; een liberaal toekomstperspectief*, opgesteld door de Commissie Liberalisme 21ste eeuw, (Concept-versie).
- Wiebenga, J.G.C., 1993 Algemene inleiding, in: Van der List 1993, p.81-87.

D66 (§ 3.4)

- Choenni, Ch., H. Gosman, M. Hommes, 1994, *Samen verder in de multi-etnische samenleving*, Commissie Integratie Allochtonen D66.
- Congresdocument, 1990, Werk voor minderheden: participatie in het arbeidsproces, Entzinger e.a., in: *Democraat*, 23(6), p.1-11.
- Concept-congresdocument, 1993, Migratie, document voor Algemene Ledenvergadering 1993, opgesteld door een werkgroep bestaande uit H. Jeekel, H. Entzinger, Ch. Choenni, N. van 't Riet, G. Rodenburg, T. Veenstra, in: *Democraat*, 26(4), p.10-18.
- Dittrich, B., 1995, Integratie verloopt beter met dubbele nationaliteit, in: *de Volkskrant*, 21-2-1995.
- D66, 1977a, *Beleidsprogram 1977-1981*, Den Haag.
- D66, 1977b, Het redelijk alternatief, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.39-49.
- D66, 1981, Verkiezingsprogramma 1981-1985, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.71-118.
- D66, 1982, *Verkiezingsprogramma Democraten '66 1982-1986*.
- D66, 1986, Verkiezingsprogramma 1986-1990, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.103-118.
- D66, ca. 1987, *Beleidsprogramma D'66*, Den Haag: Partijsecretariaat D66.
- D66, 1989, Verkiezingsprogramma 1989-1993, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.273-341.
- D66, 1994, Ruimte voor de toekomst, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.255-323.
- SWB, 1993, *In goede banen: een analyse van het verschijnsel migratie*, Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

PvdA (§ 3.5)

- Apostolou, A., 1993a, Solidariteit en tolerantie voorwaarden voor een draaglijk bestaan, in: *LEF*, 11/40, p.7-13.
- Apostolou, A., 1993b, Gelijkwaardige positie migranten?, in: G.A. van der List (red.), *Meningen over migranten*, Den Haag: Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, p.151-159.
- Bolle, C. e.a., 1985, *Kernthema's van het onderwijsbeleid*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Commissie etnische groepen, 1988, *Allemaal samen: notitie over de arbeidsmarktpositie van etnische groepen*, Amsterdam: Commissie etnische groepen, PvdA.
- Huitzing, A., 1986, *Open deur : huisvesting van etnische groepen in Nederland*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting
- Kommissie Kulturele Minderheden, 1980, *Meer voor minder. Rapport inzake het minderhedenvraagstuk*, Z.p.: PvdA, Evert Vermeer Stichting/Kommissie Kulturele Minderheden.
- Kommissie Kulturele Minderheden, 1984, *Opmerkingen bij de Minderhedennota*, Amsterdam: PvdA.
- PvdA, 1977, Voorwaarts, en niet vergeten..., in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.161-187.
- PvdA, 1981, Weerwerk, in: *Verkiezingsprogramma 1981*, p.303-340.
- PvdA, 1982, *Eerlijk delen: verkiezingsprogramma 1982*, Amsterdam.
- PvdA, 1984, *Toegankelijker maken van de PvdA voor migranten*. Tekst van de gehouden inleidingen op de bijeenkomst 'Toegankelijker maken van de PvdA voor migranten', op 13-10-84 te Ede, alsmede achtergrondinformatie (o.a. Standpuntfolder nr. 4, 'De PvdA en de buitenlanders').

- PvdA, 1986, Informatie over het PvdA anti-racismebeleid en het PvdA minderhedenbeleid, in: *Witsenkader*, 5(94), p.1-23.
- PvdA, 1986, De toekomst is van iedereen, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.301-347.
- PvdA, 1989, Kiezen voor kwaliteit, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.231-272.
- PvdA, 1992, *De Partij van de Arbeid en allochtonen: beleidskeuzes voor de negentiger jaren*, Amsterdam.
- PvdA, 1994, Wat mensen bindt, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.1-59.
- Stichting Vormingswerk PvdA, 1986, *Politiek racisme in Nederland*, (m.m.v. de Anne Frank Stichting).
- Tweede-Kamerfractie PvdA, 1992, *Kansen geven en kansen grijpen: migranten in de Nederlandse samenleving / standpunten van de PvdA*.
- WBS, 1967, *Werknemers te gast?*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- WBS, 1993, *Immigratie: waar ligt de grens?*, Amsterdam: WBS-werkgroep migratiepolitiek, PvdA.

Klein links (§ 3.6)

- SP

- SP, 1981, Het roer moet om!, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.409-414.
- SP, 1983a, *Gastarbeid en kapitaal*, Rotterdam.
- SP, 1983b, *Reakties en commentaren op het rapport 'Gastarbeid en kapitaal'*, Den Haag.
- SP, 1986, *De SP maakt er werk van*, programma voor de verkiezingen van 1986, Rotterdam.
- SP, 1989, *Voor een schone politiek: actieprogramma SP*, programma t.b.v. de verkiezingen van 1989, Rotterdam.
- SP, 1994, *Actieprogramma Socialistische Partij*, programma t.b.v. de verkiezingen van 1994, Rotterdam.

- CPN

- CPN, 1977, Actie- en eisenprogram 25ste congres CPN, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.27-31.
- CPN, 1981, Verkiezingsprogramma 1981, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.57-69.
- CPN, 1982, *Verkiezingsprogramma 1982*.
- CPN, 1984, *Machtvorming voor een socialistisch Nederland: partijprogram van de CPN*, Amsterdam.
- CPN, 1986a, Met alle macht, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.63-102.
- CPN, 1986b, *CPN Gekleurd! Voor gelijke rechten en tegen racisme: actie- en eisenprogramma*, Amsterdam.

- EVP

- EVP, 1981, Verkiezingsprogramma 1981-1985, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.145-156.
- EVP, 1984, *Ontwerp-koersnota*, Commissie Evangelie en Politiek van de EVP.
- EVP, 1986, Omzien naar elkaar, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.147-186.
- Shantiprekash, P.M., 1984, *Vreemdeling of medeburger, medeburger of vreemdeling*.

- PPR

- PPR, 1977, Verkiezingsprogramma 1977/1981, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.87-112.
- PPR, 1980, *Buitenlanders, op de grens van twee werelden*, visiestuk aangenomen op PPR-kongres mei 1980.
- PPR, 1981, Programma 1981-1985, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.211-270.
- PPR, 1985, *De kwalijke kant van Nederland. Kongresuitspraken over racisme - Najaar '84*, PPR-Standpunten nr.4/1985.
- PPR, 1986, Verzet en vernieuwing, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.227-258.

- PSP

- PSP, 1977, Ontwerp Actie Programma 1977-1981, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.113-160.
PSP, 1981, Verkiezingsprogramma 1981-1985, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.271-302.
PSP, 1986, Verkiezingsprogramma 1986-1990, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.259-300
PSP, 1987, *De PSP en de strijd tegen het racisme*, Visiebrochure.
Wisman, B., 1983, Socialistische Partij: weer in de fout, in: *Bevrijding*, 27(10), p.8.

- GroenLinks

- GroenLinks, 1989, Verder kijken, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.343-375.
GroenLinks, 1991, *Groen Links, een plaatsbepaling; het manifest van Groen Links*, Amsterdam.
GroenLinks, 1992, *Uitgangspunten van GroenLinkse politiek*, (3e gewijzigde druk), Amsterdam.
GroenLinks, 1993, *Denkend aan Holland ... : discussienota GroenLinks over migrantenbeleid*, (research Will Tinnemans; eindred. Radi Suudi), Amsterdam.
GroenLinks, 1994a, GroenLinks of laten we het zo?, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.135-188.
GroenLinks, 1994b, *Campagneboekje*.

CDA (§ 3.7)

- Brinkman, L.C., 1994, Echo's uit een ander dal, in: *Christen-democratische Verkenningen*, 4/94, p.149-160.
CDA, 1977, Niet bij brood alleen, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.5-26.
CDA, 1980, *Program van uitgangspunten van het Christen Democratisch Appèl*.
CDA, 1981, Om een zinvol bestaan, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.1-55.
CDA, 1982, *Spreekschetsen*, Centraal Verkiezingscomité, Den Haag.
CDA, 1986, 'Uitzicht', Samen werken voor morgen, CDA Actieprogramma, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.377-447.
CDA, 1989, Verantwoord voortbouwen, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.377-447.
CDA, 1992, *CDA-document stedelijk migrantenbeleid*, opgesteld door de CDA-werkgroep Grote Steden, in samenwerking met het Intercultureel Beraad, Den Haag.
CDA, 1993a, *Vreemdelingen-, migranten- en vluchtelingenbeleid*, Discussienota van de werkgroep Mensenrechten van de Commissie Buitenland van het CDA.
CDA, 1993b, *Verslag van de conferentie Het Nederlands vreemdelingenbeleid in Europees perspectief*, 12-6-1993.
CDA, 1993c, *Program van uitgangspunten*.
CDA, 1994, Wat echt telt, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.325-385.
CDA, 1995, *Nieuwe wegen, vaste waarden: aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA*, CDA-discussiestuk van het Strategisch Beraad.
ICB, 1992, Verslag ICB-dag van 8/2/92 te Utrecht, Intercultureel beraad CDA.
Hirsch Ballin, E.M.H., 1993, De positie van minderheden in ons rechtsbestel, in: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.), *Recht in een multiculturele samenleving*, Zwolle: Tjeenk Willink, p.21-30.
Klop, C.J., 1982, De islam in Nederland: angst voor een nieuwe zuil?, in: *Christen Democratische Verkenningen*, 11/82, p.526-534
Krajenbrink, J.G.H., 1992, Integratie door emancipatie: een nieuwe wending in het minderheden-debat, in: *Bestuursforum*, 16(10), p.244-248.
Pauw, B., 1993, 'We zijn de kritische grens dicht genaderd'; interview met premier Lubbers over het minderhedenvraagstuk, in: *Bestuursforum*, 17(2), p.33-35.
WICDA, 1982, Notitie inzake culturele minderheden, Wetenschappelijk instituut voor het CDA, opgenomen in: CDA 1982, p.45-49.
WICDA, 1983, *Verslag van de studieconferentie Godsdienstbeleving van minderheden*, Wetenschappelijk instituut voor het CDA (o.a. inleidingen door E.M.H. Hirsch Ballin en C.J. Klop).
Zijderfeld, A.C., 1991a, De islamitische verzuiling, in: *Het Finacieele Dagblad*, 23-9-1991.

- Zijderveld, A.C., 1991b, Minderheden in Nederland meest gebaat bij verzuiling, in: *NRC-Handelsblad*, 23-12-1991.
- Zijderveld, A.C., 1992, Integratie, participatie en behoud van eigen identiteit: zelforganisatie garandeert emancipatie, in: *Bestuursforum*, 16(11), p.276-279.
- Zijderveld, A.C., 1993, 'Koppeltken-Nederlanders', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 4/93, p.156-164.

Kleine christelijke partijen (§ 4.8)

- GPV

- Blokland, J., 1987, Eerherstel geen zoethoudertje, in: *Ons burgerschap*, 40(2), p.14.
- GPV, 1977, Toekomst voor Nederland, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.69-85.
- GPV, 1981, Opdat het u wèl ga, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.157-189.
- GPV, 1986, Op koers naar morgen, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.187-225.
- GPV, 1989, Leven, nu en straks, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.1-37.
- GPV, 1994, Om een geloofwaardige overheid, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.93-133.
- Groen van Prinsterer Stichting, 1984, *Van bijwoner tot burger: minderheden en overheidsbeleid*, Amersfoort.
- Haasdijk, T., 1989, *Een vaste burcht. Basisboek voor de politiek van het GPV*, Barneveld: De Vuurbaak.
- Haasdijk, T., 1992, Integratie: een uitdaging, in: *Raster*, 21(6), p.22-38.

- RPF

- Dollekamp, J-W., 1995, *Centrum Democraten*, Vereniging RPF-jongeren, Nunspeet.
- Kuiper, R., 1995, *Vreemdelingen- en minderhedenbeleid*, Nunspeet: Marnix van St. Aldegonde Stichting, Wetenschappelijk Studiecentrum van de RPF.
- Leerling, M., 1983, Integratie of vrijwillige apartheid? Normen en uitgangspunten voor een minderhedenbeleid, in: *Nieuw Nederland*, 9/3, p.10-11.
- Rouvoet, A., 1991, *Reformatische staatsvisie: de RPF en het ambt van de overheid*, discussienota, Marnix van St. Aldegonde Stichting
- RPF, 1981, Om U te dienen. Verkiezingsprogramma 1981, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.355-384.
- RPF, 1986, Waar het op aan komt; Bijbels verantwoord beleid, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.349-395.
- RPF, 1989, Geroepen tot gerechtigheid, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.153-230.
- RPF, 1994, Verantwoord KIEZEN rechtvaardig DELEN, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.189-254.

- SGP

- Berg, J.T. van den, 1989, Vluchtelingen- en vreemdelingenbeleid, in: *Zicht*, 2, p.65-67.
- Dubbeld, C., Mulder, J., Sinke, M., Tigchelaar, J.J., 1988, *Van medelanders naar Nederlanders? Staatkundig gereformeerde visie op de migrantenproblematiek in Nederland*, Den Haag: Stichting Studiecentrum SGP.
- SGP, 1977, Ontwerp-programma 1977, in: *Verkiezingsprogramma's 1977*, p.195-210.
- SGP, 1981, Gerechtigheid verhoogt een volk, in: *Verkiezingsprogramma's 1981*, p.389-408.
- SGP, 1986, In trouw recht doen, in: *Verkiezingsprogramma's 1986*, p.397-429.
- SGP, 1989, Bij leven en welzijn, in: *Verkiezingsprogramma's 1989*, p.89-152.
- SGP, 1994, Vast en zeker, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.61-91.
- Vlies, B.J. van der, 1991, Noch uw vreemdeling, die in uw poorten is, in: *Zicht*, 6, p.170-171.
- Vlies, B.J. van der, 1993, Vreemdelingen in "onze poorten", in: *Zicht*, 1, p.12-15.

CP/CD (§ 3.9)

- CP

- CP, 1981, Verkiezingsprogramma, in: *Middenweg*, 3, p.4-36.
CP, 1982a, Verkiezingsprogramma, (is identiek aan CP 1981).
CP, 1982b, *Tien punten program*, Den Haag.
CP, 1982c, *Info pakket*, Den Haag.
Vierling, A., 1982, Antidiskriminatiebeleid. In: CP 1982c.

- CD

- CD, 1986a, *Voorlopig Centrumdemocratisch politiek program*.
CD, 1986b, Verkiezingsprogramma 1986, een korte uitleg, in: *Middenkoers*, afl. 1.
CD, 1989, Concept-verkiezingsprogramma 1989, in: *CD-actueel*, 3(2), p.10-24.
CD, 1994, Oost West Thuis Best, in: *Verkiezingsprogramma's 1994*, p.421-433.
Vierling, A., 1985, *Centrumdemocratisch beleid ter bescherming van het Nederlands staatsburgerschap*, Den Haag: Stichting Wetenschappelijke Onderbouwing Centrumdemocratische Ideologie.

BRONNEN BIJ HOOFDSTUK 4: POLITIEKE DISUSSIES

Nota's, ontwerpnota's en reacties overheid

- Kabinetsstandpunt 'Allochtonenbeleid', Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21 472, nr. 2.
Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981, *Ontwerp-Minderhedennota*, Den Haag.
Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983, *Minderhedennota*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16102, nrs.20-21, Den Haag.
Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994, *Integratiebeleid etnische minderheden; contourennota*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nrs.1-2.
Regeringsreactie op het rapport 'Etnische minderheden' van de WRR, Handelingen van de Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 102, nr.6.

WRR-Rapporten

- WRR, 1979, *Etnische minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij
WRR, 1989, *Allochtonenbeleid*. Den Haag: SDU

Verslagen vergaderingen Tweede Kamer

- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1980-1995.

Reacties organisaties van en voor allochtone minderheden:

- reacties op de Ontwerp-Minderhedennota

- Inspraakorgaan Welzijn Molukkers, 1981/82, *Molukkers en het minderhedenbeleid; een advies van het inspraakorgaan Welzijn Molukkers*, 2 delen.
Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers, 1981, *Reactie ontwerp-minderhedennota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*, in: Span'noe 8(8), p.3-31
LSOBA, 1982, *Reactie Ontwerp-Minderhedennota*, opgenomen in: *Buitenlanders Bulletin* 7(2).
Samenwerkende Regionale Stichtingen Buitenlandse Werknemers & NCB, 1981, *Reactie Ontwerp-Minderhedennota*, opgenomen in: *Buitenlanders Bulletin* 6(9).

- reacties op de Minderhedennota

Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers, 1983, *Reactie op de Minderhedennota*, in: Span'noe 10(7+8), p.4-16

Samenwerkende stichtingen welzijn buitenlanders en het NCB, 1983, *Geen woorden maar daden*, Utrecht

- reacties op regeringsreactie op WRR-rapport Allochtonenbeleid

LAO-samenwerkingsverbanden, 1990, *Samen werken om samen te leven*, Een advies aan de regering van 7 inspraakorganen (uitgezonderd het SIO).

LIA, 1990, *Advies inzake de voorlopige regeringsreactie op het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid' en de nota 'Sociale vernieuwing'*, mei 1990.

LIZE, 1990, *Uit het oog, uit het hart; de Zuid-Europese gemeenschappen in het regeringsbeleid*, Utrecht.

NCB, 1990, *Commentaar op voorlopige regeringsreactie op het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid'*, Utrecht.

SIO, 1990, *Samen bouwen aan Nederland*, de reactie van het Surinaams Inspraak Orgaan, Utrecht.

- reacties op de Contourennota

LAO-samenwerkingsverbanden, 1994, *Advies van de LAO-samenwerkingsverbanden op de Contourennota Integatiebeleid Etnische Minderheden*.

NCB, 1994, *Commentaar van het NCB op 'Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1995', 'Contourennota' en 'Investeren in integreren'*, Utrecht.

Literatuur

Deze lijst bevat alleen de meer algemene literatuur. Alle publicaties die zijn geanalyseerd in het kader van het bronnenonderzoek, zijn alleen opgenomen in de lijst van bronnen.

- Abercrombie, N., S. Hill & B.S. Turner, 1980, *The dominant ideology thesis*, London: George Allen & Unwin.
- Amersfoort, J.M.M. van, 1974, *Immigratie en minderheidsvorming: een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Anderson, B., 1991, (1983), *Imagined communities*, (2e, herziene druk), London/New York: Verso.
- Ark, R.J. van, 1986, CDA: onderdak voor religieuze minderheden, in: *Trouw*, 8-2-1986.
- Asperen, G.M. van, 1986, *Tussen coöperatie en conflict*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Avineri, S., 1995, Reflections on nationalism and ethnicity, in: *The limits of pluralism: neo-absolutisms and relativism*, Erasmus Ascension Symposium 1994, Amsterdam: Praemium Erasmianum Foundation, p.93-99.
- Bader, V.-M., 1994, Burgerschap en uitsluiting, of: wat is er mis met communitarisme en (neo-) republikaanse?, in: Van den Berg & Trappenburg 1994, 137-164.
- Bakker, W.E., 1991, Selectie en onderwijs: kansen verdelen, kansen herstellen en gemiste kansen, in: Bakker & Lehning 1991, p.28-43.
- Bakker, W.E. & P.B. Lehning (red.), 1991, *Kiezen en verdelen: selectie van burgers als interventie-strategie*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Balci, E., 1996, CDA rekent af met 'dubbele nationaliteit', in: *Contrast*, 3(36), p.1-2.
- Barker, M., 1981, *The new racism: conservatives and the ideology of the tribe*, London: Junction Books.
- Barry, B., 1990 (1965), *Political argument; a reissue with a new introduction*, New York [etc.]: Harvester Wheatsheaf.
- Barry, B., 1996, (Bespreking van Kymlicka 1995), in: *Ethics*, 107/1, p.153-155.
- Barry, N.P., 1987, *The New Right*, New York [etc.]: Croom Helm.
- Barth, F., 1969, Introduction, in: idem (red.), *Ethnic groups and boundaries: the social organization of cultural difference*, London: George Allen & Unwin, p.9-38.
- Bauböck, R., 1992, *Immigration and the boundaries of citizenship*, Monographs in Ethnic Relations No.4, Warwick: Centre for Research in Ethnic Relations.
- Bauböck, R., 1994a, Changing the boundaries of citizenship; the inclusion of immigrants in democratic polities, in: idem (red.), *From aliens to citizens: redefining the status of immigrants in Europe*, Aldershot [etc.]: Avebury, p.199-232.
- Bauböck, R., 1994b, *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*, Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, R., 1995, *Social and cultural integration in civil society*, (ongepubliceerde conferentie-paper).
- Beauchamp, T.L., 1991 (1982), *Philosophical Ethics: an introduction to moral philosophy*, (2e, herziene editie), New York [etc.]: McGraw-Hill.
- Benda-Beckmann, K. von & M. Verkuyten, 1995, Introduction: cultural identity and development in Europe, in: idem (red.), *Nationalism, ethnicity and cultural identity in Europe*, Utrecht: ERCOMER, p.1-29.

- Berg, H. van den, 1993, Ter inleiding, in: Pas 1993, p.8-12.
- Berg, H. van den, 1995, De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden: het Nederlandse minderhedenbeleid op een kruispunt, in: *Migrantenstudies*, 11(3), p.166-180.
- Berg, P. van den & M. Trappenburg (red.), 1994, *Lokale rechtvaardigheid; de politieke theorie van Michael Walzer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Berting, J., 1990, Maatschappelijke verandering en mensenrechten: een sociologisch perspectief, in: E.A. Alkema e.a., *Mensenrechten*, Z.p.: Nederlands Gesprek Centrum, p.58-82.
- Beune, H.H.M. & A.J.J. Hessels, 1983, *Minderheid - minder recht? Een inventarisatie van bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen allochtonen en autochtonen*, Ministerie van Justitie/WODC, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Beus, J. de, J. van Doorn & P. de Rooy, 1996, *De ideologische driehoek: Nederlandse politiek in historisch perspectief*, (2e herziene druk), Amsterdam/Meppel: Boom.
- Beus, J. de, 1996, Oorsprong en wederkeer van de liberalen, in: De Beus e.a. 1996, p.52-97.
- Billig, M., 1987, *Arguing and thinking*, Cambridge University Press.
- Billig, M., Condor, S., Edwards, D., Gane, M., Middleton, D., Radley, A., 1988, *Ideological dilemmas*, London [etc.]: Sage.
- Blokland, H., 1995, *Wegen naar vrijheid: autonomie, emancipatie en cultuur in de westerse wereld*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Blommaert, J. & J. Verschueren, 1992, *Het Belgische migrantendebat; de pragmatiek van de abnormalisering*, Antwerpen: International Pragmatics Association.
- Blommaert, J. & J. Verschueren, 1994, The Belgian migrant debate, in: *New Community*, 20(2), p.227-251.
- Boltanski, L & L. Thévenot, 1991, *De la justification; les économies de la grandeur*, Paris: Gallimard.
- Boogaard, F., P. Petit & J. van den Wijngaart, 1993, Janmaat heeft aanhang geen cent te bieden, in: *Algemeen Dagblad*, 27 maart 1993.
- Bovenkerk, F., 1986, *Een eerlijke kans: over de toepasbaarheid van buitenlandse ervaringen met positieve actie voor etnische minderheden op de arbeidsmarkt in Nederland / Met aanbevelingen door de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM)*, Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Bovenkerk, F., 1990, Modellen van sociale mobiliteit, in: Entzinger & Stijnen 1990, p.74-92.
- Brader, T., 1996, Staphorst ligt tegenwoordig links van het midden: de opmars van klein-christelijk, in: *Vrij Nederland*, 57(4), p.26-28.
- Brink, B. van den, 1994a, Het recht van de moraal - het liberalisme-communitarisme debat in de politieke filosofie, in: Van den Brink en Van Reijen 1994, p.9-23.
- Brink, B. van den, 1994b, De civil society als 'kloppend hart' van de maatschappij: drie filosofische visies, in Dekker 1994, p.49-66.
- Brink, B. van den & W. van Reijen (red.), 1994, *Het recht van de moraal: liberalisme en communitarisme in de politieke filosofie*, Bussum: Coutinho.
- Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press.
- Bryant, C.G.A. & E. Mokrzycki, 1995, Introduction: democracies in context, in: idem (red), *Democracy, civil society and pluralism in comparative perspective: Poland, Great Britain and the Netherlands*, Warszawa: IFiS Publishers, p.9-33.
- Bukman, B., 1996, Opmars naar de macht, (interview met RPF-fractieleider Leen van Dijke), in: *HP/De Tijd*, 29 maart 1996, p.36-40.
- Burg, W. van der, 1991, *Het democratisch perspectief: een verkenning van de normatieve grondslagen der democratie*, Arnhem: Gouda Quint.
- Burgers, J., 1995, Inpassen en aanpassen: de huisvesting van allochtonen, in: Engbersen & Gabriëls 1995, p.137-156.
- Burgers, J., 1996, De ene allochtoon is de andere niet, in: *NRC Handelsblad*, 23-10-1996.

- Burgers, J., Reinsch, P., Snel, E., Tak, H., 1996, *Burgers als ieder ander: een advies inzake lokaal beleid en minderheden*, Utrecht: AWSB/Universiteit Utrecht.
- Bussemaker, J., 1993, *Betwiste zelfstandigheid: individualisering, sekse en verzorgingsstaat*, Amsterdam: SUA.
- Buijs, F. & J. Donselaar, 1994, *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek*. Leiden: LISWO.
- Choenni, C.E.S., 1992, Allochtonen en burgerschap, in: Van Gunsteren en Den Hoed 1992, deel 1, p.57-97.
- Cliteur, P., 1989, Verlichting en tegenverlichting, in: *Rekenschap*, 36(3), p.166-172
- Cohen, P., 1992, It's racism what dunnit: hidden narratives in theories of racism, in: J. Donald & A. Rattansi (red.), *'Race', culture and difference*, London: Sage.
- Coronel, M., 1996, PvdA weifelt over het voeren van een minderhedenbeleid, in: *Contrast*, 3(4), p.3-4.
- Dekker, P. (red.), 1994, *Civil society: verkenning van een perspectief op vrijwilligerswerk* (deel 1), Rijswijk: SCP.
- Dijk, T.A. van., 1991, *Racism and the press*, London/New York: Routledge.
- Donselaar, J. van, 1991, *Fout na de oorlog: fascistische en racistische organisaties in Nederland, 1950-1990*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Doorn, J.A.A. van., 1985, Het miskende pluralisme: een herformulering van het minderhedenvraagstuk, in J. Sperna Weiland & J.H.P. Paelinck (red.) *Etnische minderheden: wetenschap en beleid*, Meppel/Amsterdam: Boom, p. 67-96.
- Doorn, J.A.A. van., 1988, *Rede en macht: een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, Den Haag: VUGA.
- Doorn, J. van, 1996a, Schets van de Nederlandse politieke traditie, in: De Beus e.a. 1996, p.9-51.
- Doorn, J. van, 1996b, De onvermijdelijke presentie van de confessionelen, in: De Beus e.a. 1996, p.98-135.
- Doorn, J.A.A. van & C.J. Lammers, 1976 (1959), *Moderne sociologie: een systematische inleiding*, (13e herziene druk), Utrecht: Het Spectrum.
- Dors, H.G. e.a., 1991, *Etnische segregatie in het onderwijs: beleidsaspecten*, Amsterdam: SCO/UvA.
- Driessen, G., 1996, Prestaties, gedrag en houdingen van leerlingen op islamitische basisscholen, in: *Migrantenstudies*, 12(3), p.136-151
- Een integratiebeleid van smalle marges, 1981, in: *Buitenlanders Bulletin*, 6(3): 5-6
- Elbers, F. & M. Fennema, 1993, *Racistische partijen in West-Europa*, Leiden: Stichting Burgerschapskunde/Nederlands Centrum voor Politieke vorming.
- Engbersen, G.B.M., 1992, De transformatie van de verzorgingsstaat, in: B. van Stokkum (red.), *Voorbij de ideologie? Zingeving en politiek na Fukuyama's 'Einde van de geschiedenis'*, Baarn: Gooi & Sticht/Thomas More Academie.
- Engbersen, G., 1994, Zin en onzin van de culturele factor: sociale en institutionele voorwaarden voor inburgering; een preadvies, in: Van der Zwan & Entzinger 1994.
- Engbersen, G. & R. Gabriëls (red.), 1995, *Sferen van integratie: naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Engbersen, G. & R. Gabriëls, 1995, Voorbij segregatie en assimilatie, in: G. Engbersen & R. Gabriëls 1995, p.15-47.
- Engberts, M., 1997, Marijnissen: spreidingsbeleid voor iedereen, in: *Contrast*, 4 (9), 6-7.
- Entzinger, H.B., 1984, *Het minderhedenbeleid: dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Entzinger, H.B., 1990, Overheidsbeleid, in: Entzinger & Stijnen 1990, p.244-264.
- Entzinger, H.B., 1994a, De andere grenzen van de verzorgingsstaat: migratiestromen en migratiebeleid, in: G. Engbersen, A.C. Hemerijck & W.E. Bakker (red.), *Zorgen in het Europese huis: verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Amsterdam: Boom, p.142-172.

- Entzinger, H., 1994b, A future for the Dutch 'ethnic minorities' model?, in: B. Lewis & D. Schnapper (red.) *Muslims in Europe*, London [etc.]: Pinter.
- Entzinger, H.B., 1996, Minderheden of medeburgers? Naar een nieuw integratieparadigma, in: H. Heeren, P. Vogel en H. Werdmölder (red.), *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam/Meppel: Boom, p.80-97.
- Entzinger, H. & A. Fermin, 1991, Selectie en discriminatie in de multi-etnische samenleving, in: Bakker & Lehning 1991, p.85-99.
- Entzinger, H.B. & P.J.J. Stijnen (red.), 1990, *Etnische minderheden in Nederland*, Meppel [etc.]: Boom/Open Universiteit.
- Eppink, D.J., 1996, PvdA kiest consequent verkeerd, in: *NRC Handelsblad*, 9 maart 1996.
- Fairclough, N., 1992, *Discourse and social change*, Cambridge: Polity Press.
- Fase, W., 1994, *Ethnic divisions in western european education*, Münster/ New York: Waxmann.
- Fennema, M., 1993, Twee soorten racisme, in: *Pas* 1993, p.67-82.
- Fermin, A., 1989, *Distributieve rechtvaardigheid en voorkeursbehandeling van vrouwen en allochtonen bij banen*, (doctoraalscriptie wijsbegeerte, Universiteit Utrecht).
- Fermin, A., 1994, Nederlandse politieke stromingen over de multiculturele samenleving, in: *Vraagstelling*, 1(2), p.49-64.
- Fermin, A., 1995, Nederlandse politieke partijen over het minderhedenbeleid, in B. van de Rijt, Y. Sterken & I. van Veldhuizen (red.), *Promotieonderzoek aan de faculteit der sociale wetenschappen: entrée assortie*, Utrecht: ISOR, p.15-32.
- Fermin, A. & J. Heerkens, 1988, *Stigmatisering, discriminatie en de constructie van etnische identiteit*, (doctoraalscriptie culturele antropologie, Universiteit Utrecht).
- Fischer, F. & J. Forester (red.), 1993, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham/London: Duke University Press.
- Fishkin, J.S., 1983, *Justice, equal opportunity, and the family*, New Haven/London: Yale University Press.
- Galenkamp, M., 1993, *Individualism versus collectivism: the concept of collective rights*, Rotterdam: EUR.
- Galenkamp, M., 1995, Special rights for minorities: the muddy waters of collective rights, in: Van Willigenburg e.a. 1995, p.165-184.
- Galenkamp, M., 1996, Speciale rechten voor minderheden? Een commentaar op Kymlicka's 'Multicultural Citizenship', in: *Recht en kritiek*, 22(2), p.202-224.
- Gamble, A., 1988, *The free economy and the strong state: the politics of Thatcherism*, Houndmills/London: Macmillan Education LTD.
- Gellner, E., 1983, *Nations and nationalism*, Ithaca, New York: Cornell U.P.
- Ginjaar-Maas, N., 1996, *Integratiebeleid voor de toekomst*, Toespraak ter gelegenheid van het afscheid van de TWCM op 4 december 1996, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Glazer, N. & D.P. Moynihan (red.), 1975, *Ethnicity: theory and experience*, Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Goodin, R.E. & Ph. Pettit (red.) 1993, *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford UK/Cambridge USA: Basil Blackwell.
- Goodin, R.E., 1993, Political science, in: Goodin & Pettit 1993, p.157-182.
- Gordon, M.M., 1975, Towards a general theory of racial and ethnic group relations, in: Glazer & Moynihan 1975, p.84-110.
- Gordon, M.M., 1981, Models of pluralism: the new American dilemma, in: *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 454, p.178-188.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe, 1989, *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidkunde*, Muiderberg: Coutinho.
- Gunsteren, H. van, 1992, Vier concepties van burgerschap, in: Simonis e.a. 1992, p.44-61.
- Gunsteren, H.R. van, & P. den Hoed (red.), 1992, *Burgerschap in praktijken*, 2 delen, WRR/Voorstudies en achtergronden, Den Haag: SDU.

- Haan, I. de, 1992, De lachspiegel van het burgerschap, in: Simonis e.a. 1992, p.161-179.
- Haan, I. de, 1993, *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Haan, I. de, 1995, Over de grenzen van de politiek: de integratie van allochtonen in de sfeer van de politiek, in: Engbersen & Gabriëls 1995, p.157-179.
- Hagendoorn, L., Phaet, K., Henke, R., Drogendijk, R., 1995, *Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa*, WRR / Voorstudies en achtergronden (V88), Den Haag: Sdu.
- Hak, T., 1985, Ideologische aanspreking in propaganda van de Centruumpartij, in: *Sociologische Gids*, 32(1), p.25-43.
- Halbertsma-Wiardi Beckman, M., 1993, De ideologische achtergrond van Centruumpartij en Centrumdemocraten, in: *Socialisme & Democratie*, 50 (12), p.518-525.
- Hart, P. 't & M. Kleiboer, 1995, Beeldenstrijd in beleidsvorming: de opmars van discoursanalyse in de beleidswetenschap, in: *Beleid & Maatschappij*, 22(5), p.314-320.
- Hawkesworth, M.E., 1984, The affirmative action debate and conflicting conceptions of individuality, in: *Women's Studies International Forum*, 7(5), p.335-347.
- Hechter, M., 1989, Rational choice foundations of social order, in: J.H. Turner (red.), *Theory building in sociology: assesing theoretical cumulation*, Newbury Park [etc.]: Sage, p.60-81.
- Heeger, R., 1995, Culture, nation, state, in: Van Willigenburg, Heeger en Van der Burg 1995, p.11-24.
- Heijden, H.A.B. van der, 1990, *Tussen wetenschap en politiek*, Kampen: Mondiss.
- Heijs, E., 1995, *Van vreemdeling tot Nederlander: de verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Hendriks, J., 1981, *Emancipatie: relaties tussen minoriteit en dominant*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Hemerijck, A.C., J.B.D. Simonis & P.B. Lehning, 1992, De herontdekte burger, in: Simonis, Hemerijck en Lehning 1992, p.9-24.
- Hirschman, A.O., 1994, Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?, in: *Leviathan*, 22(2), p.293-304.
- Hoedeman, J. & A. Joustra, 1994, 'Een schaap in wolfskleren'; Angst voor CD maakt Janmaat groot, in: *Elsevier*, 50(3), 22 jan. 1994, p.13-15.
- Hoffmann-Nowotny, H.J., 1986, Assimilation and integration of minorities and cultural pluralism: sociocultural mechanisms and political dilemmas, in: D. Rothermund & J. Simon (red.) *Education and the integration of ethnic minorities*, London: Francis Pinter, p.197-208.
- Holsteyn, J.M.M. van & C.E. Mudde, 1992, Voorzichtig omspringen met begrip rechtsextremisme!, in: *Namens*, 7(4), p.19-23.
- Hoof, H. van, 1993, *Op Janmaat kan het kabinet altijd rekenen: stemgedrag en uitspraken van de Centrum Democraten in de Tweede Kamer*, (2e editie), Rotterdam: Socialistische Partij.
- Hoogerwerf, A., 1987, Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, in: P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*. Meppel/Amsterdam: Boom, p.23-40.
- Hoogerwerf, A., 1993, *Het verval van de politiek: evenwichtsstoornissen bij blijvende dilemma's van waarden*, rede bij het afscheid als hoogleraar aan de Universiteit van Twente, Enschede.
- Hoogerwerf, A., 1995, *Politiek als evenwichtskunst: dilemma's rond overheid en markt*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoppe, R., 1993, Political judgement and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands, in: Fischer & Forester 1993, p.77-100.
- Huls, N.J.H. & H.D. Stout (red.), 1993, *Recht in een multiculturele samenleving*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Jacobs, D., 1996, Rome ne fut pas bâtie en un jour: le débat sur les droits et la religion en Flandre, in: *Social Compass*, 43(4), p.537-561.
- Jewson, N. & D. Mason, 1986, The theory and practice of equal opportunities policies: liberal and radical approaches, in: *The Sociological Review*, 34(2), p.307-334.

- Jong, W. de, 1986, *Inter-etnische verhoudingen in een oude stadswijk*, Delft: Eburon.
- Keman, J.E., 1995, Politieke partijen en democratie: veel publiciteit, weinig debat, in: K. van Kersbergen & I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Den Haag: Sdu, p.65-79.
- Kniesmeijer, J., 1982, *De crisis en de nieuwe zondebok: de racistische politiek van de Centrumpartij*, Voorburg: Protestantse stichting tot bevordering van het bibliotheekwezen en de leatuurvoorlichting in Nederland.
- Koch, K., 1991, Back to Sarajevo or beyond Trianon? Some thoughts on the problem of nationalism in Eastern Europe, in: *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 27 (1), p.29-42.
- Kolm, S.-C., 1993, Distributive justice, in: Goodin & Pettit 1993, p.438-461.
- Koot, W. & P. Uniken Venema, 1985, Etnisering en etnische belangenbehartiging bij Surinamers, in: *Migrantenstudies*, 1(1), p.4-16.
- Koot, W. & J. Rath, 1987, Ethnicity and emancipation, in: *International Migration*, 25(4), p.427-440.
- Kymlicka, W., 1990, *Contemporary political philosophy: an introduction*, Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W., 1993, Community, in: Goodin & Pettit 1993, p.366-378.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural citizenship*, Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. & W. Norman, 1994, Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory, in: *Ethics*, 104/2, p.352-381.
- Leune, H., 1983, Tegenspraak binnen het sociaal-demokraties denken over onderwijsbeleid, in: *Comenius* 3(12), p.547-572.
- Lieve de Recht & Co, 1992, Camembert, rechtvaardigen en geweldloze liefde: het politiek-filosofisch-economisch-sociologisch-antropologisch raster van Luc Boltanski en Laurent Thévenot, in: *Krisis*, no.47, p.5-22.
- Lijphart, A., 1984 (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, (5e herziene druk), Amsterdam: J.H. De Bussy.
- Lindo, F., 1996, *Maakt cultuur verschil?*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lucardie, A.P.M. & G. Voerman, 1990, Extreem-rechts in Nederland: de Centrumdemocraten en hun radicale rivalen (I), in: *Namens*, 5 (5/6), p.22-27.
- Lucassen, L. & A.J.F. Köbben, 1992, *Het partiële gelijk: controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap, 1951-1991*, Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Lutz, H., 1992, Ist Kultur Schicksal? Ueber die gesellschaftliche Konstruktion von Kultur und Migration, in: R. Leiprecht (red.), *Unter Anderen: Rassismus und Jugendarbeit*, Duisburg: DISSverlag, p.43-62.
- Malik, K., 1996, *The meaning of race*, Houndmills/London: Macmillan.
- Manenschijn, G., 1985, Contracttheorieën van morele verplichting, in: H.G. Hubbeling en R. Veldhuis (red.), *Ethiek in meervoud*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, p.48-80.
- Maris, C., 1995, Franglais: on liberalism, nationalism, and multiculturalism, in: Van Willigenburg, Heeger & Van der Burg 1995, p.57-98.
- Marshall, T.H., 1963, Citizenship and social class, in: idem, *Sociology at the crossroads, and other essays*, London [etc.]: Heinemann, p.67-127.
- Meinecke, F., 1908, *Weltbürgertum und Nationalstaat: Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*, Münschen/Berlin: R. Oldenbourg.
- Mendus, S., 1988, Introduction, in: idem (red), *Justifying toleration: conceptual and historical perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, p.1-19.
- Miller, D., 1993, In defense of nationality, in: *Journal of Applied Philosophy*, 10 (1), p.3-16.
- Miller, D., 1995, Reflections on British national identity, in: *New Community*, 21(2), p.153-166.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1992, *Maatschappelijk debat integratie: de toekomstkansen van allochtone jongeren*, Memorandum over drie werkconferenties van het Nederlands Gesprek

- Centrum, Directie Coördinatie Minderhedenbeleid/Ministerie van Binnenlandse Zaken, Leiden: De Bink.
- Mullard, C., K. Nimako & G. Willemsen, 1990, *De plurale kubus: een vertoog over emancipatiemodellen en minderhedenbeleid*, Den Haag: Warray.
- Musschenga, A.W., 1986, De positie van etnische groepen in een pluralistische democratie, in: A.W. Musschenga & J. Tennekes (red.), *Emancipatie en identiteit: over de positie van etnische groepen*, Amsterdam: VU Uitgeverij, p.59-82.
- Musschenga, A.W., 1992, Liberale neutraliteit of politiek van het goede leven?, in: A.W. Musschenga & F.C.L.M. Jacobs (red.), *De liberale moraal en haar grenzen: recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*, Kampen: Kok, p.239-261.
- Nauta, L., 1995, Competente burgers, in: Engbersen & Gabriëls 1995, p.249-258.
- Nickel, J.W., 1987, Equal opportunity in a pluralistic society, in: *Social Philosophy & Policy*, 5(1), p.104-119.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, state, and utopia*, New York: Basic Books.
- Oude Engberink, G., 1987, Sociale rechtvaardigheid in een tijd van schaarste: minderhedenbeleid tussen rechtvaardigheid en politiek belang, in: R. Hoppe (red.), *Etniciteit, politiek en beleid in Nederland*, Amsterdam: VU Uitgeverij, p.71-85.
- Overbeek, H. & K. van der Pijl, 1993, Restructuring capital and restructuring hegemony: neo-liberalism and the unmaking of the post-war order, in: H. Overbeek (red), *Restructuring hegemony in the global political economy: the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s*, London/New York: Routledge, p.1-27.
- Parker, I. & E. Burman, 1996, Against discursive imperialism, empiricism and constructionism, in: E. Burman & I. Parker, *Discourse analytic research: repertoires and readings of texts in action*, London/New York: Routledge, p.155-172.
- Pas, G. (red.), 1993, *Achter de coulissen: gedachten over de multi-etnische samenleving*, Amsterdam: Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.
- Penninx, R., 1988, *Minderheidsvorming en emancipatie: balans van kennisverwerving ten aanzien van immigranten en woonwageneigenaren 1967-1987*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Penninx, R., J. Schoorl & C. van Praag van, 1993, *The impact of international migration on receiving countries: the case of the Netherlands*, Amsterdam [etc.]: Swets & Zeitlinger.
- Penninx, R. & H. Vermeulen, 1994, Pluriformiteit en gelijk(waardig)heid, in: *Migrantenstudies*, 10(4), p.198-212.
- Penninx, R., J. Tillie, H. Vermeulen, M. de Vries & R. Wolff, 1995, *Migratie, minderheden en beleid in de toekomst; een trendstudie*, TWCM voorstudie nr. 5. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Penninx, R., H.M.A.G. Smeets & C.A. Tazelaar, 1996, Etnische minderheden en beleid, in: *Handboek Minderheden*, p. 2/1050-1 t/m 54.
- Pettit, P., 1989, The freedom of the city: a republican ideal, in: Ph. Pettit & A. Hamlin (red.) *The good polity: normative analysis of the state*, Oxford: Basil Blackwell, p.141-168.
- Phalet, K., 1994, *Culturele waarden en persoonlijke keuzen: groepsloyaliteit en prestatie-motivatie bij Turkse en Belgische jongeren*, Utrecht: ISOR/Universiteit Utrecht.
- Phalet, K., 1994, The Belgium migration debate revisited, in: *New Community* 20(2), p.325-327.
- Procee, H., 1991, *Over de grenzen van culturen: voorbij universalisme en relativisme*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.D. Reneman, 1993, De reconstructie van de beleidstheorie als argumentatie, in: *Beleidswetenschap* 7(3), p.238-256.
- Putten, J. van, 1995, *Politieke stromingen*, (4e, herziene druk), Utrecht: Het Spectrum.
- Quinton, A., 1993, Conservatism, in: Goodin & Pettit 1993, p.244-268.
- Rath, J., 1991, *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam: SUA.
- Rath, J., 1993, De tegenbedoelde effecten van het minderhedenbeleid, in: Pas 1993, p.24-42.
- Rawls, J. 1980 (1971), *A theory of justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J., 1993, *Political liberalism*, New York: Columbia University Press.

- Reinsch, P.Q., M. Kunst & R.P. Hortulanus, 1995, *Allemaal Haarlemmers: contouren van een lokaal integratiebeleid* (Universiteit Utrecht, Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen).
- Rex, J., 1985, *The concept of a multi-cultural society*, Warwick: CRER.
- Rex, J., 1996, *Ethnic minorities in the modern nation state: working papers in the theory of multiculturalism and political integration*, Houndsmills/London: MacMillan.
- Righart, H., 1996, Het tijdperk Bolkestein, in: *HP/De Tijd*, 29 maart 1996, p.22.
- Roelandt, Th. J.A., 1994, *Verscheidenheid in ongelijkheid: een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Roosblad, J., 1992, Het politieke discours rond de vestiging van een dependance van een islamitische basisschool in Amsterdam, in: R. Hampsink en J. Roosblad, *Nederland en de islam*, Nijmegen: KUN, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, p.53-126.
- Roosens, E., 1986, *Micronationalisme: een antropologie van het etnisch reveil*, Leuven/Amersfoort: ACCO.
- Ruijter, A. de, 1992, Twee cultuurconcepties: implicaties voor burgerschap, in: Van Gunsteren & Den Hoed 1992, deel 2, 261-270.
- Ruijter, A. de, 1993, Rechtspluralisme: een verwarrend begrip, in: N.J.H. Huls & H.D. Stout (red.), *Recht in een multiculturele samenleving*, Zwolle: Tjeenk Willink, p.41-47.
- Saharso, S., 1995, Een koperen bruiloft: twaalf en een half jaar sekse en etniciteit in het gecombineerde vrouwen- en minderhedenbeleid, in: *Migrantstudies*, 6(4), p.241-257.
- Saharso, S. & J. Schuster, 1995, Sekse, ras en etniciteit: een verkenning, in: *Migrantstudies*, 6(4), p.232-240.
- Saunders, P., 1993, Citizenship in a liberal society, in: B.S. Turner (red.), *Citizenship and social theory*, London [etc.]: Sage, p.57-90.
- Schudson, M., 1994, Culture and the integration of national societies, in: D. Crane (red.), *The sociology of culture*, Oxford/Cambridge (Mass.): Blackwell, p.21-43.
- Schuyt, C.J.M., 1986, *Filosofie van de sociale wetenschappen*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Schuyt, C.J.M., 1987, Maatschappelijke ongelijkheid, een sociologische interpretatie, in: *Maatschappelijke ongelijkheid: de overheid een zorg?* Nederlands Gesprek Centrum. Utrecht/Antwerpen: Veen, p.44-55.
- Schuyt, K., 1989, Maatschappelijke ongelijkheid in en door het onderwijs, in: K. Schuyt & R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving: een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat* (2e druk), Leiden: Stenfert Kroese, p.143-159.
- Seidman, S., 1995, Verschil en democratie in het Westen: conceptuele en vergelijkende observaties, in: *Krisis*, no.60, p.60-74.
- Selznick, P., 1992, *The moral commonwealth: social theory and the promise of community*, Berkeley [etc.]: University of California Press.
- Shadid, W.A., 1995, De beeldvorming rond de multiculturele samenleving, in: *De multiculturele samenleving: smeltkroes of kruitvat?*, verslag van een symposium op 9 maart 1995 te Rotterdam georganiseerd door de stichting Synthesis in samenwerking met het COMT/LISWO, p.5-14.
- Shadid, W.A.R. & P.S. van Koningsveld, 1992, *De mythe van het islamitisch gevaar; hindernissen bij integratie*, Kampen: Kok.
- Simonis, J.B.D., A.C. Hemerijck & P.B. Lehnig (red.), 1992, *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Sloot, B.P., 1986, *Positieve discriminatie; maatschappelijke ongelijkheid en rechtsontwikkeling in de Verenigde Staten en in Nederland*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Smits, M., 1985, Partij onderzoekt religieuze grondslag kandidaat niet: niet-christenen mogen CDA vertegenwoordigen, in: *CD/Actueel*, 5/39, p.11.
- Soysal, Y.N., 1994, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago/London: the University of Chicago Press.

- Struijs, A., 1995, Neutraliteit en gelijkheid, in: R. Kranenborg & W. Stoker (red.) *Religies en (on)gelijkheid in een plurale samenleving*, Leuven/Apeldoorn: Garant, p.225-243
- Strijbosch, F., 1992, Hoe heilloos is nu eigenlijk minorisering?, in: *Migrantenstudies*, 8(3), p.34-43.
- Striijp, R., 1996, Moroccan associations in a Dutch town; the politics of identity, language and religion, (ongepubliceerde conferentiepaper).
- Sue, S., 1995, Roep om uitsluiting moslims en hindoes uit CDA, in: *Contrast*, 2(18), p.3.
- Sunier, T., 1996, Islam and interest struggle; religious collective action among Turkish Muslims in the Netherlands, (ongepubliceerde conferentiepaper).
- Suudi, R., 1993, GroenLinks publiceert geen stenen tafels, in: *Buitenlanders Bulletin*, 7, p.21-22
- Suurmond, J., 1995, Een analyse van het illegalendebat, in: *Migrantenstudies* 11(2), p.107-116
- Swaan, S. de, 1991, *Perron Nederland*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Taguieff, P.-A., 1987, *La force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles*, Paris: Éditions la Découverte.
- Taylor, C., 1994. The politics of recognition, in: A. Gutmann (red.), *Multiculturalism: examining the politics of recognition*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, p.25-73.
- Teunissen, F., 1990, Onderwijs, in: Entzinger & Stijnen 1990, p.141-167.
- Thurlings, J.M.G., 1977, *De wetenschap der samenleving: een drieluik van de sociologie*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Tromp, B., 1995, *De wetenschap der politiek*, (2e, herziene druk), Leiden: DSWO Press.
- Turner, T., 1994, Anthropology and multiculturalism: what is anthropology that multiculturalists should be mindful of it?, in: D.Th. Goldber (red.), *Multiculturalism: a critical reader*, Oxford/Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, p.406-425.
- Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM), 1995, *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid*, TWCM Kaderadvies nr.1, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Ultee, W., W. Arts & H. Flap, 1992, *Sociologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Urbanus, R., 1983, *Reacties op de Ontwerp-Minderhedennota*, Leiden: RUL / C.O.M.T.
- Veenman, J., 1995, Integratie en het onderwijs, in: Engbersen en Gabriëls 1995, p.110-136.
- Veenman, J. & E. Martens, 1995, *Op de toekomst gericht: tweede generatie allochtonen in Nederland*, Den Haag: VUGA.
- Veraart, J., 1996, *In vaders voetspoor: jonge Turken op de arbeidsmarkt*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Verkuyten, M., 1992, *Zelfbeleving van jeugdige allochtonen*, Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Verkuyten, M., W. de Jong & C.N. Masson., 1993a, Opvattingen over etnische minderheden: etnocentrisme en discours-analyse, in: *Mens en Maatschappij*, 68(1), p.19-38.
- Verkuyten, M., W. de Jong & C.N. Masson, 1993b, Gedeelde waarden in racistisch en antiracistisch discours. Nederlandse buurtbewoners over etnische minderheden, in: *Sociologische Gids*, 40(4), p.386-407.
- Vermeulen, H., 1984, *Etnische groepen en grenzen. Surinamers, Chinezen en Turken*, Weesp: Het Wereldvenster.
- Vermeulen, H., 1992, 'De cultura. Een verhandeling over het cultuurbegrip in de studie van allochtone etnische groepen', in: *Migrantenstudies*, 8(2), p.14-30.
- Vermeulen, H. & R. Penninx (red.), 1994, *Het democratisch ongeduld: de emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Voerman, G., 1987, De "Rode Jehova's": een geschiedenis van de Socialistiese Partij, in: *DNPP Jaarboek 1986*, p.124-150.
- Voerman, G. & P. Lucardie, 1992, Ideologie en individualisering: de grondslagendiscussie bij CDA, PvdA en VVD, in: *Beleid & Maatschappij*, 19(1): 31-41.
- Voet, R., 1993, Citizenship, plurality and groep representation, in: S. Sevenhuijsen e.a., *Feminism and justice reconsidered*, Utrecht: Anna Maria van Schuurman Centrum/Utrecht University,

- Voet, R., 1994, Groepsidentiteiten en identiteitspolitiek, *Tijdschrift voor vrouwenstudies*, 15(1), p.139-148.
- Voet, M.C.B., 1995, *Feminism and Citizenship: feminist critiques of the concept of social-liberal citizenship*, (Dissertatie RUL).
- Vries, M.H. de, 1981, *Waar komen zij terecht? De positie van jeugdige allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*, Leiden/Rijswijk.
- Vries, M. de, 1987, *Ogen in je rug; Turkse meisjes en jonge vrouwen in Nederland*, Alphen a/d Rijn/Brussel: Samsom.
- Waldron, J., 1993, Rights, in: Goodin & Pettit 1993, p.575-585.
- Walzer, M., 1983, *Spheres of justice: a defence of pluralism and equality*, Oxford: Martin Robertson.
- Walzer, M., 1991, The idea of civil society, in: *Dissent*, (Spring), p.293-304.
- Walzer, M., 1994, Repliek op Veit-Michael Bader, in: Van der Berg & Trappenburg 1994, 165-167.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1992, *Eigentijds burgerschap*. WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren. Den Haag: SDU.
- Werff, J. van der, 1992, Ook buitenlanders trappen in de Nederlandse hondepoep; Groen Links start volgend jaar antiracisme-campagne, in: *GroenLinks*, oktober 1992.
- Werff, L. van der, 1992, Angst voor Islamitische zuil volstrekt ongegrond. *CD/Actueel*, 1 februari 1992.
- Wetherell, M. & J. Potter, 1992, *Mapping the language of racism: discourse and the legitimation of exploitation*, New York [etc.]: Harvester Wheatsheaf.
- Wigbold, H., 1991, Zeligheidscultuur brengt integratie van minderheden geen stap dichterbij, in: *de Volkskrant*, 18 september 1991.
- Willigenburg, T. van, A. van der Beld, F.R. Heeger & M.F. Verweij, 1993, *Ethiek in praktijk*, Assen: Van Gorcum.
- Willigenburg, T. van, F.R. Heeger & W. van der Burg (red.), 1995, *Nation, state and the coexistence of different communities*, Kampen: Kok Pharos.
- Wit, B. de, 1991, Beschaafd ongenoegen, in: *de Volkskrant*, 16 september 1991.
- Witte, H. de & P. Scheepers, 1996, De dubbelzinnigheid van het politieke rechts-extremisme in Vlaanderen en Nederland, in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 22(4), p.636-654.
- Woldring, H.E.S., 1997, GPV en RPF over de publieke moraal, in: *Christen Democratische Verkenningen*, 2/97.
- Yinger, J.M., 1994, *Ethnicity: source of strength? source of conflict?*, Albany: State University of New York Press.
- Young, I.M., 1989, Polity and group difference: a critique of the ideal of Universal citizenship, in: *Ethics*, 99, p.250-274.
- Young, I.M., 1990, *Justice and the politics of difference*, Princeton: Princeton University Press.
- Young, M., 1958, *The rise of the meritocracy, 1870-2033: an essay on education and equality*, London: Thames and Hudson.
- Zwaard, J. van der, 1993, Wijkverpleegkundigen over cultuur en opvoedingsproblemen, in: *Comenius*, no. 49: 27-41.
- Zwan, A. van der & H.B. Entzinger, 1994, *Beleidsopvolging minderhedendeбат*, advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, Z.p.
- Zijderveld, A.C., 1990, *Sociologie als cultuurwetenschap. Een beknopte methodologie van de cultuursociologie*, (2e druk), Utrecht: Lemma.

BIJLAGE

Overzicht van regeringscoalities in de onderzochte periode

1973-1977	Kabinet-Den Uyl	PvdA, D'66, PPR, KVP, ARP
1977-1981	Kabinet-Van Agt I	CDA, VVD
1981-1982	Kabinet-Van Agt II	CDA, PvdA, D'66
1982	Kabinet-Van Agt III	CDA, D'66
1982-1986	Kabinet-Lubbers I	CDA, VVD
1986-1989	Kabinet-Lubbers II	CDA, VVD
1989-1994	Kabinet-Lubbers III	CDA, PvdA
1994-	Kabinet-Kok	PvdA, VVD, D66

Gebruikte afkortingen

BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CD	Centrumdemocraten
CDA	Christen Democratisch Appèl
CP	Centrumpartij
CPN	Communistische Partij van Nederland
D66	Democraten 66 (tot 1986: Democraten '66)
EVP	Evangelische Volkspartij
GL	GroenLinks
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
GvPS	Groen van Prinsterer Stichting, wetenschappelijk bureau van het GPV
ICB	Intercultureel Beraad van het CDA
IWM	Inspraakorgaan Welzijn Molukkers
KKM	Kommissie Kulturele Minderheden van de PvdA
KNIL	Koninklijk-Nederlands-Indisch Leger
LAO	Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid
LFWS	Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen voor Surinamers
LIA	Landelijk Inspraakorgaan Antillianen
LIZE	Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen
LSOBA	Landelijke Samenwerking van Organisaties van Buitenlandse Werknemers
NCB	Nederlands Centrum Buitenlanders
OALT	Onderwijs in allochtone levende talen
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur
OET	Onderwijs in Eigen Taal
PPR	Politieke Partij Radicalen
PSP	Pacifistische Socialistische Partij
PvdA	Partij van de Arbeid
RPF	Reformatorische Politieke Federatie
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SIO	Surinaams Inspraak Orgaan
SP	Socialistische Partij/Socialistische Partij

SSC	Stichting Studiecentrum SGP
SWB	Stichting Wetenschappelijk Bureau D66
TK	Tweede Kamer
TWCM	Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid
UCV	Uitgebreide Commissie Vergadering van de Tweede Kamer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBEAA	Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
WBS	Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau van de PvdA
WICDA	Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Dutch political parties on minority policy 1977-1995

Since the early 1990s the integration of minorities has been a much discussed item in Dutch public discourse, a discussion in which politicians and political parties are also involved. The debates have brought to the fore differences of opinion between the Dutch political parties. But, what exactly are the differences of opinion between the parties on the topic of integration of minorities? Was in the first half of the nineties more disagreement on this topic than in the eighties? And, in what sense did the viewpoints of political parties change between 1977 and 1995? These are the central questions that this study addresses. The discourse of the more formal publications of the parties is analyzed, along with those of their parliamentary groups and their research departments. In addition, some official reactions of major minority organisations on certain Government White Papers concerning minority policy are also investigated. This research fills a gap, because until now there has been no extensive and comparative study of the attitudes of the Dutch political parties towards multi-ethnic society and minority policy.

Approach

Chapter 1 begins by discussing some relevant methods of qualitative text analysis. From this discussion, the approach of the research is specified. The study describes political frames of reference concerning multi-ethnic society and minority policy between 1977 and 1995. A political frame of reference contains descriptive, normative and strategic statements or elements. These are: (a) starting points or long-term objectives of integration policy, (b) definitions of the situation and the main problems, and (c) strategies for realising the long-term objectives. The research proceeds upon the theoretical assumption that three concepts - including their counterparts - play a central role in the political discourse on the multi-ethnic society. These concepts are: socio-cultural diversity (or homogeneity), socio-economic equality (or inequality), and political-judicial unity (or fragmentation). The assumption is that the perspectives on multi-ethnic society will be seen to differ in the political parties' interpretation and application of these concepts.

Theoretical exploration of the three dimension of integration

Chapter 2 examines the three concepts introduced in Chapter 1 on the basis of an analysis of relevant theoretical literature from the social sciences and political philosophy. This examination provides further interpretation of the research questions, introduces the study's central concepts, and reviews a range of controversies and characteristic perspectives to be found in the theoretical literature. This exploration offers the basis for the analysis of the documents of the political parties in the subsequent chapters.

The concepts of diversity, equality, and unity are developed as they relate to the socio-cultural, socio-economic and political-judicial dimensions of the integration processes and strategies. The interrelations and tensions which arise from the competing objectives of these three dimensions of integration are central to the study. The socio-cultural dimension is taken as the point of departure for the research.

The *socio-cultural dimension* of integration relates to the coexistence of individuals and groups that differ in their ethnicity, culture and/or religion. Here, the political core values are those of liberty, and its complement, tolerance. Liberalism relates liberty with the development of one's personal way of life within the private sphere. A common criticism of liberalism from the standpoint of communitarians and republicans is that neutrality of the state towards competing ways of life (or competing judgements about what makes a life valuable) is impossible. Moreover, neutrality of the state is undesirable, because shared values and ideals are seen by them as necessary for a stable society and social cohesion. Communitarians argue that the government should further a certain cultural way of life. The community comes before the individual. In short, it is an intolerant political theory. Toleration of diversity is a central concept in the republican perspective, as in the liberal one. But unlike liberals, republicans suppose that diversity should be articulated in the public sphere and that agreement about a common political morality should be the result of dialogue and political participation. There are also hybrid forms of these three political-philosophical perspectives, for example the perspective of a multi-cultural policy that argues for collective rights of ethnic and cultural minorities.

Differing definitions of the main problems of multi-ethnic societies are examined in so far as they concern the socio-cultural aspect. It is possible to explain occurrences of tensions and conflicts, and of harmony and tolerance, in terms of culture and cultural conflicts, but also in terms of ethnicity, for instance inter-ethnic interactions, formation of ethnic groups and stigmatisation. With regard to the strategies for handling the problems discussed, the government can choose for a colour blind approach. This approach can imply that cultural differences are considered irrelevant by the state, or that the government strives to make these

differences socially irrelevant in the long term by means of policy measures. A second option is a policy aimed at the one-sided assimilation of minorities. A third option is a multi-cultural policy aimed at official recognition of the different identities of minority groups and at their preservation.

The *socio-economic dimension* of integration is coupled to the issue of social inequality and distributive justice. Tensions arise between the principles of fair and equal treatment of individuals during the processes of selection and distribution on the one hand, and equality of results between groups on the other. Neo-liberals, advocating a minimal state, chose for the first, socialists for the second. Social-liberals prefer an intermediate position, where they have to come to terms with the tensions between both principles.

Divergent views on distributive justice are then interrelated with divergent definitions of the main problems. There are many current definitions of social inequality in multi-ethnic societies, that explain social diversity in socio-cultural, socio-economic and political-juridical terms, and that locate the causes of inequality on the side of the migrants, the majority or the institutional structure. An important point of disagreement on the strategic level currently concerns the question whether a policy of socio-economic integration may be combined with one of respect for socio-cultural diversity and, if so, how. Preference may go to a policy of individual socio-economic integration (equal starting positions), individual socio-cultural integration (assimilation or liberal tolerance), socio-economic integration of minority groups (preferential treatment) or socio-cultural integration on a group level (multi-cultural policy).

The *political-juridical dimension* of integration relates to the concept of citizenship. The concept of citizenship seems to integrate two central concepts of political philosophy, the demands of justice and of community membership. Three aspects of citizenship are dealt with: (1) to whom should the status of citizen be assigned, (2) what are the rights that should be assigned to citizens, and (3) which duties and activities should be associated with the status of a citizen?

The first question relates to the immediate effects of immigration and the criteria for membership of the society of residence. Here a tension is likely between the universalist discourse of human rights and the particularist discourse of the nation-state that links fully-fledged citizenship rights with nationality. Departing from a special status of nationals, it is possible to distinguish two extremes: the political perspective of civic citizenship at the one side and the pre-political perspective of ethnic citizenship at the other side. Particularly in the universalist oriented political perspective, unequal rights for nationals and foreigners are considered a severe problem. Possible strategies to deal with this problem are:

optional naturalization, recognition of dual citizenship, and assigning equal basic rights to all residents irrespective of their nationality.

The second question pertains to citizenship as a legal status: the rights that citizens can claim. A relevant question in the context of a multi-ethnic society is: should migrants be assigned individual rights, equal to those of the other citizens, and in addition specific, collective, rights? Here the question needs to be asked: is it possible within the individual rights model that the government takes the specific needs and interests of minority groups into account? Different answers are conceivable, varying from an ideal of uniform citizenship to that of group differentiated citizenship. In the last view members of minority groups should be incorporated into the political community not only as individuals but also through the group.

The third question involves citizenship as a practice and a desirable activity. In that case the quality of citizenship is a function of the societal and political participation of citizens and of their qualities and attitudes. This topic relates to the sociological question of social cohesion. Four theories can be distinguished, according to which the social order or cohesion is the result of (a) coercion, (b) reciprocity and relations of exchange within the market society, (c) value consensus and a shared identity, or (d) political participation and self-government of citizens. These answers can be connected with marxist, liberal, communitarian and republican perspectives respectively. According to the different perspectives a citizen has to meet different requirements to become a 'good citizen' and each of the perspectives stresses different institutions and sources of integration. The causes of inadequate solidarity and cohesion and of political fragmentation may be looked for in universalist sources of conflict - especially the competition between socio-economic groups for scarce goods - or in particularist sources of conflict, such as inter-ethnic conflicts about a shared identity. Conflicts do not always cause disintegration, they can also foster social cohesion and solidarity.

Finally, at the end of Chapter 2, three schemes are presented, representing different perspectives on the long-term objectives of integration policy, the definitions of the main integration problems and the strategies of integration.

Political parties on minority policy

Chapter 3 presents an analysis of the political parties' documents on multi-ethnic society and integration policy. It gives special attention to the changes and continuity in the parties' viewpoints between 1977 and 1995. The political parties investigated are: the conservative-liberal People's Party for Freedom and Democracy (VVD), the radical-liberal Democrats 66 (D66), the social-democratic Labour Party (PvdA), the small-left wing parties (CPN, PSP, PPR and EVP - who merged in 1989 to form 'GroenLinks' (GreenLeft)), the Christian Democrats (CDA), the orthodox Protestant parties (SGP, GPV, RPF) and the extreme right-

wing or anti-immigrant parties (the Centre Party (CP) and the Centre Democrats (CD)). The source material used for the investigation consists of texts from election programs, working papers, and other publications of the political parties, and of their research departments, on the subject of multi-ethnic society and policy of integration, occasionally supplemented with publications of prominent members of these parties.

The analysis showed that the viewpoints of the parties were quite steady in their principled starting points for their outlook on the preferred government policy towards the multi-ethnic society, but that they changed their interpretation of the 'problems' and their advocated short-term strategies for dealing with these problems. In general we can say that their viewpoints shifted during the study's time frame, from a preference for strategies combining individual and collective integration of minorities in the eighties, to a preference for more obligatory and more limited forms of socio-economic and individual integration in the nineties, with a heavy accent on labour market participation. While in the eighties most parties were inclined to support temporary specific measures because of egalitarian and pluralist policy objectives, in the first half of the nineties the general outlook was that specific measures should be restricted to socio-economic policy.

These shifts in political discourse about the subject of minority policy crystallised in two peaks of heightened attention for this issue. The first, in the early 1980s, occurred when, after the Scientific Council for Government Policy's report on 'Ethnic Minorities', the government was preparing the Minorities White Paper (1983). Subsequently, public attention for this subject decreased. A new peak followed in the 1990s, in the wake of the second report of the Scientific Council for Government Policy on 'Immigrant Policy' (1989), and as a reaction to statements of the Parliamentary leader of the conservative liberal VVD, who publicly questioned the 1980's policy objective of 'integration with the maintenance of the own identity'.

The socio-economic dimension of integration received attention throughout the whole period under investigation, but became the central policy objective in the nineties. In the eighties, the majority of the parties interpreted this dimension in terms of realisation of equal social rights, especially by making public facilities equally accessible for minorities. In the nineties the parties stressed the fight against high unemployment and the need to increase labour participation among minorities, by means of an education policy directed to upgrading the level of their qualifications as well as through legislation on employment equity. As a consequence, in the nineties, civic responsibilities, and especially those of members of minorities, were emphasised, in line with the decreasing faith in the possibilities to shape society by means of state intervention. This demonstrates a shift to a neo-liberal discourse, with a preference for a more minimal state.

While in the early 1980s maintenance of the cultural identity of minorities in combination with a policy facilitating individual and collective integration and emancipation were important objectives for the main political parties, in the nineties this was no longer the case. In the first half of the 1990s most parties preferred a individual-oriented strategy of socio-economic integration. During the nineties, development and maintenance of cultural and ethnic identities is considered primarily a private affair. Only the Christian Democrats still considered maintenance of the identity of minority groups crucial for a successful process of integration and emancipation. Conversely, the orthodox Protestant parties and the anti-immigrant parties CP and CD advocated during the eighties and the nineties a policy of assimilation and return migration. Assimilation was thought necessary for social mobility, acceptance by the Dutch society, social cohesion and protection of 'the' Dutch identity. Comparable culturalist and nationalist voices were sometimes heard from within the conservative liberal VVD in the first half of the nineties. In short, the interpretation of the socio-cultural dimension of integration shifted from support for a certain pluralistic strategy in the eighties to a more strictly colour blind and sometimes assimilationist strategy in the first half of the nineties.

The political-juridical dimension of integration has been associated generally with objectives of an equal legal status and political participation of minorities in the eighties, and with those of diminishing inter-ethnic tensions and segregation, and furthering social cohesion and participation in the nineties. The anti-immigrant parties CP and CD, and the orthodox Protestant parties stressed during the whole period under investigation that the presence of migrants tended to jeopardise the stability of the nation-state. Especially the anti-immigrant parties CP and CD pleaded for limiting basic rights to Dutch nationals, while occasionally defining the last group explicitly in terms of ethnic descent. These parties, and also the orthodox Protestant ones, wanted to tighten the demands for naturalisation, and they saw naturalisation as the end point of an assimilation process. The small left-wing parties, the Labour Party and the Democrats 66, advocated a further strengthening of the legal status of resident foreigners. These parties supported a simplification of the naturalisation procedures, especially by recognising dual citizenship.

Political discussions on minority policy

In Chapter 4 the viewpoints of the different political parties are placed within the context of policy making and parliamentary debates on this subject. The aim was to gain an insight into the relative positions taken up by the different parties and the most important points of controversy and agreement. To that end, the standpoints of the parliamentary groups of the political parties under investigation have been examined, by analysing the parliamentary protocols of four meetings on important government documents on minority policy. In addition the reactions of major

minority organisations on these government documents are investigated. This makes it possible to examine in what sense the voices of the minority organisations differ from or are represented in the contributions of the parliamentary groups of the political parties to the debates. The reactions of the parliamentary groups and various minority organisations to the following government documents are investigated: (1) the official reaction of the Dutch government in 1980 to the Scientific Council for Government Policy's report 'Ethnic Minorities' (2) the Draft Minorities White Paper of 1981 and the definitive Minorities White Paper of 1983, (3) the official reaction of the Dutch government in 1990 to the Scientific Council for Government Policy's report 'Immigrant Policy', and (4) the memorandum 'Policy on the integration of ethnic minorities' of 1994.

The results of the investigations of Chapter 4 correspond, in general, with those of the previous chapter. They affirm the earlier observation of the previous chapter that the Christian Democrats have always taken a distinctive position by advocating a strategy of collective integration in which a major part should be played by their religious and cultural organisations and institutions, a process that will eventually result in their integration in the main society with retention of their cultural and religious identity. The analyses of Chapter 4 also confirm the observations of Chapter 3, that especially the viewpoints of the conservative liberal VVD and the small left-wing parties have shifted within the study's time frame.

The reactions of the minority organisations to Government White Papers concerning minority policy show that their viewpoints often correspond with those of the small left-wing parties, the Labour Party and the Christian Democrats. It is striking that, up to the early nineties, the minority organisations placed a great emphasis on autonomy and collective forms of participation as an essential aspect of a process of integration and emancipation. In their commentary on the Government White Paper of 1994 they eventually endorsed the limitation of policy objectives to those of socio-economic integration.

The analysis of political discourse of Chapter 4 has made once again clear that in general the viewpoints on minority policy have changed between 1977 and 1995. In the 1980s, the main controversy concerning minority policy was how to combine the goal of improving the socio-economic position with the objective of respecting cultural identities. Gradually, socio-economic integration became the chief objective, while development of the own identity was regarded as less of a state responsibility in the first half of the nineties. At present, concerns about the societal risks from the accentuating of the otherness of migrants have become more dominant. The possible risks being: a narrowing of the public support for minority policy, and inter-ethnic tensions and conflicts, especially in disadvantaged areas, with an ethnically divided society as a spectre. In short, in the nineties the tensions between the objectives of respecting socio-cultural diversity and of furthering social unity

and political stability have come to the fore in the political discourse on the multi-ethnic society.

Conclusions and discussion

Chapter 5 recapitulates the conclusions of the research. Departing from the more constant, principled convictions of the parties, a classification has been made of perspectives on integration that stresses the socio-economic, the socio-cultural and the political-juridical dimensions. The conservative liberal VVD, the radical liberal D66, the Labour Party and the small-left wing parties give precedence to the issue of socio-economic distribution and inequality. For them the ethnic and cultural dimension of integration is of less importance. Conversely, both the denominational parties and the anti-immigrant parties place the socio-cultural dimension of integration at the forefront. However, while the Christian Democrats support pluralist politics, the orthodox Protestant parties (SGP, GPV, RPF) favour an assimilationist policy. The anti-immigrant parties CP and CD contrast sharply with all other parties in the sense that they refuse to accept integration of immigrants as a policy starting point, but prefer their return. An equal legal status is seen by most parties as a prerequisite for integration. The dimension of equal political rights and political participation receives considerable support from the social-democratic and small-left wing parties, and from the minority organisations.

The concluding chapter also addresses the question of the character, and direction, of the shifts in the political discourse on multi-ethnic society. In the political discourse under scrutiny the consensus about the minority policy has increased rather than decreased. The general position of the parties on minority policy has shifted from broader policy goals, concerning the advancement of social reform in a pluralist, multi-cultural direction, to a more intensified, and more obligatory, policy of integration of the members of minorities into especially the school system and the labour market. The attention has shifted from rights and citizenship-as-status to duties and citizenship-as-practice.

In Chapter 5 the framework of analysis is evaluated. Moreover, some explanations are given for the shifts within the political discourse that are noted in the study. These shifts are connected with more general societal, administrative, and ideological, developments within the study's time frame. Furthermore, the standpoints of the parties are evaluated from a sociological point of view. The many one-sided generalisations, simplifications and half-truths are at odds with the complexity of the processes and phenomena concerned. The chapter closes with an outline of the normative-ethical standpoint of the author concerning the topic of government policy for the multi-ethnic society, starting from the universalist, individual rights model.

Over de auteur

Alfons Fermin werd op 10 maart 1960 geboren te Zeist. Na Mavo, Havo en Atheneum-b te hebben doorlopen, ging hij in 1980 Wijsbegeerte studeren aan de Universiteit Utrecht. Een jaar later startte hij aan dezelfde universiteit met de studie Sociaal-Culturele Wetenschappen, met Culturele Antropologie als hoofdvak. Deze laatstgenoemde studie rondde hij in 1988 af met een scriptie getiteld "Stigmatisering, discriminatie en de constructie van etnische identiteit" (samen met Josette Heerkens). In 1989 studeerde hij af als filosoof - met het hoofdvak Wijsgerige Ethiek - en wel met een onderzoek naar de filosofisch-ethische discussie over de rechtvaardiging van voorkeursbehandeling van allochtonen en vrouwen. Van 1989 tot 1991 was hij werkzaam als onderwijsassistent op het terrein van de studies van de multi-etnische samenleving bij de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. In augustus 1991 trad hij in dienst van de NWO als onderzoeker-in-opleiding, ten behoeve van het NWO-prioriteitsprogramma 'Etnische Minderheden'. Hij was werkzaam aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht, bij de vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen en later bij de onderzoekschool AWSB, onder supervisie van prof.dr. Han Entzinger. Het betrof een promotieonderzoek naar het politieke discours over de multi-etnische samenleving. Sinds maart 1997 verricht hij binnen het European Research Centre On Migration & Ethnic Relations (ERCOMER) van de onderzoekschool AWSB van de Universiteit Utrecht een ethisch-filosofisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar beleid inzake verplichte inburgering van nieuwe immigranten. Dit post-doc onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het NWO-Onderzoekprogramma Ethiek & Beleid.