

5 DE HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN (ETNISCHE) MINORISERING

Het proces van minorisering is een kenmerk van de Nederlandse sociale geschiedenis. Niet dat zich in alle tijdvakken identieke processen voordoen, integendeel, minorisering wisselt van gedaante al naargelang de politieke, ideologische en economische omstandigheden en de categorieën waarop ze betrekking heeft. Steeds echter, en daar gaat het om, is de grondvorm aanwezig. Wanneer migranten in de jaren vijftig en daarna zich in Nederland vestigen, beschikken de overheid en het particuliere initiatief reeds over een conceptie en een arsenaal van instrumenten om de nieuwe situatie het hoofd te bieden.

Daarvoor, in het interbellum, schrok men niet terug om, als het zo uitkwam, korte metten te maken met migranten die zich niet schikten in de heersende levenswijze. Zo laat Wubben (1986) zien hoe Chinese zeelieden in het vooroorlogse Amsterdam en Rotterdam werden geproblematiseerd onder andere vanwege hun ongrijpbare gedrag: Chinezen deden maar wat, ze gokten, schoven opium, waren moeilijk te controleren en waren in toenemende mate werkloos en armlastig. De ideologische voorstelling van Chinezen draaide overigens niet alleen om sociaal-culturele kenmerken, maar ook om 'fenotypische' kenmerken. Er was in dit specifieke geval dus ook sprake van racialisering. Het "Chineezeprobleem" werd opgelost door degenen die een "belangrijke sociale last" vormden en "economisch volkomen overbodig" waren, het land uit te zetten. Op dit punt spoorde het overheidsbeleid met de adviezen van 'minderhedenonderzoeker' avant la lettre Van Heek (1936 en 1937).

Brassé en Van Schelven (1980: 209) wijzen op een vergelijkbare praktijk in de Limburgse mijnen. Zij beschrijven hoe de Nederlandse regering na de Beurskrach er bij de mijnbedrijven op aandrong eerst de buitenlanders te ontslaan. De buitenlanders vlogen er inderdaad *en masse* uit, met uitzondering van degenen wier plaats niet door Limburgers konden worden ingenomen en - hier gaat het om - degenen die zich gemakkelijk aanpasten en navenant werden geaccepteerd.

Een extreem verslag geeft Lucassen (1990). Hij toont aan hoe bepaalde categorieën migranten als 'zigeuners' werden geproblematiseerd louter en alleen vanwege hun ongewone, onburgerlijke leefwijze.

De studies van Wubben, Brassé en Van Schelven en Lucassen illustreren hoezeer al vóór de Tweede Wereldoorlog in Nederland non-conformiteit werd geïdeologiseerd en hoezeer dit ideologische proces al naargelang het economische gesternte richtsnoer werd van politiek handelen. De aldus ontstane categorieën golden niet als leden van de Nederlandse imaginaire gemeenschap en werden bijgevolg uitgesloten van bepaalde sociale posities of zelfs van verblijf op Nederlands grondgebied.

Hier ben ik met name geïnteresseerd in de ontwikkeling van minorisering na de Tweede Wereldoorlog. In dit hoofdstuk bespreek ik enkele cruciale momenten uit die ontwikkeling, en wel momenten van keuze omtrent de ideologische plaatsbepaling van migranten. In omgekeerde volgorde ga ik in op de concipiëring van het Minderhedenbeleid aan het einde van de jaren zeventig; de organisatie van de sociale assistentie aan 'gastarbeiders' vanaf het begin van de jaren zestig en in een enkel geval zelfs iets daarvoor; en de opvang van Indische Nederlanders in de jaren vijftig.

Op zoek naar de wortels van de minorisering van dit ogenblik leidt mijn tocht ook onontkoombaar naar de pauperbuurten van de jaren vóór de oorlog. Daar werd toen een tomeloze strijd gevoerd tegen de 'onmaatschappelijkheid'. Op zichzelf heeft die strijd weinig van doen met de situatie van migranten, zo lijkt het althans en zeer waarschijnlijk ten onrechte. Raadpleging van de bronnen doet mij verstueld staan van de parallellen en zelfs van de continuïteit. Vanaf de jaren vijftig gaan de strijders tegen de 'onmaatschappelijkheid' zich gaandeweg meer bemoeien met het 'probleem' van de 'integratie' van nieuwkomers. Om aan te tonen dat minorisering niet uitsluitend betrekking heeft op migranten, maar een ideologische component is van een *algemeen* verdelingsproces, stip ik hier ook de wederwaardigheden aan van inheemse 'onmaatschappelijken'. Het is niet mijn bedoeling een uitputtende analyse te geven. Ik volsta met het aanduiden van enkele kenmerkende aspecten die de historische continuïteit van minorisering onderstrepen.

5.1 DE STRIJD TEGEN 'ONMAATSCHAPPELIJKHEID'

De periode tot de oorlog

De bestrijding van 'onmaatschappelijkheid' vindt weliswaar haar hoogtepunt in de jaren vijftig, maar voor een goed begrip moet ik verder in de geschiedenis terug, naar de tweede helft van de negentiende eeuw. Als gevolg van de eindelijk op gang komende industrialisatie ontstaat in Nederland een klasse van fabrieksproletariërs. Uit morele weerzin tegen de mensonwaardige omstandigheden waarin deze arbeiders verkeren, en ook uit vrees voor revolten van de arme massa's gaan verlichte liberalen uit de gegoede burgerij hun krachten mobiliseren. Zij ijveren voor wetten en maatregelen om de sociaal en economisch zwakkeren te beschermen en hen uit hun "dierlijke" positie te verheffen (De Regt 1984, 243; zie ook Roes et al. 1987). In hun voetspoor ontplooit de overheid talrijke initiatieven op het terrein van de armenzorg, werklozenzorg, onderwijs, volkshuisvesting en gezondheidszorg. Dat is met name het geval rond de eeuwwisseling in gemeenten die worden gedomineerd door sociaal-democraten.

De sociaal-democraten streven naar collectieve positieverbetering van de arbeidersklasse en op termijn de omverwerping van het kapitalisme. Zij hopen de Rode Dageraad naderbij te brengen door verbeteringen op sociaal-economisch terrein, maar ook - en dat is interessant - door zedelijke verheffing van de arbeidersklasse. Dat laatste heeft ten dele een instrumenteel karakter, omdat in de ogen van de sociaal-democratische voorhoede zelfdiscipline, plichtsbetrachting en klassebewustzijn gunstig zijn voor de bereidheid om collectieve actie te voeren. Zedelijke verheffing wordt echter bovenal beschouwd als wezenlijk onderdeel van de emancipatie van de arbeidersklasse. De verheffing wordt verwezenlijkt door goed onderwijs en volksontwikkeling. Daartoe worden arbeidersavondschole, bibliotheken, natuurclubs, toneel- en zangverenigingen en jeugdorganisaties opgericht (Dercksen en Verplanke 1987: 42), en ontfermen de sociaal-democraten zich over zieken, armen, ongehuwde moeders, verwaarloosde kinderen en gevangenen (De Regt 1984). In de praktijk komt de zedelijke verheffing neer op een 'beschavingsoffensief' rond thema's van orde, netheid, arbeidzaamheid, spaarzaamheid en plichtsbetrachting. Dit offensief is overigens allerminst uitsluitend voorbehouden

aan de 'rode familie'. Zo bekommert ook de gegoede burgerij zich om het lage beschavingsniveau van de fabrieksarbeiders. Confessionelen trekken eveneens ten strijde tegen de zedenverwildering, waaronder zij in de eerste plaats verstaan verval in goddeloosheid en socialisme. De confessionele inspanningen gaan echter in omvang niet zo ver als de sociaal-democratische.

De idealen van 'beschaving' blijken vooral bij de beter betaalde, hoger geschoolde, sterker georganiseerde arbeiders aan te slaan (Leydesdorff 1987). De Regt (1984: 242-243) stelt dat dit een gevolg is van de 'distinctiezucht' van de sociaal stijgende arbeidersgroepen. Die willen niet worden vereenzelvigd met het 'achtergebleven' werkvolk in de oude buurten, dat wil zeggen de ruwe volksmassa's van losse, ongeschoolde, ongeorganiseerde arbeiders. Zij hebben behoefte zich van hen te onderscheiden door een meer fatsoenlijke en sociaal gerespecteerde levensstijl, waaronder zij de facto de levensstijl van de gegoede burgerij verstaan. Wat dit betreft is het pikant dat de SDAP en de NVV-vakbonden hoofdzakelijk geschoolde en sociaal gestegen arbeiders organiseren. Dat verklaart wellicht de bekommernis van de sociaal-democratische leiders om de 'onbeschaafde' volksmassa's. Meyer, Kouprie en Sikkens (1980) stellen dan ook dat die leiders met de ongeorganiseerde arbeiders in hun maag zitten. De laatsten worden gevreesd om het risico van spontane werkweigeringen, wilde acties, oproeren en knokpartijen, wat de 'beschaafde', parlementaire strategie van de SDAP en de vakbonden doorkruist.

Niet alle arbeiders zijn even ontvankelijk voor de zedelijke verheffing. Naarmate de tijd vordert voelen de emanciperende groepen er steeds minder voor om het 'onrespectabele' gedrag van de 'achterblijvers' te accepteren (De Regt 1984: 202-205). Gaandeweg krijgt hun 'beschavingsoffensief' een minder vrijblijvend karakter. Zo wenden gemeentelijke overheden hun verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting aan om de 'sociaal-zwakkere gezinnen' aan te pakken. In Amsterdam definiëren ambtenaren van de volkshuisvesting deze gezinnen als een probleemgroep en zij verbinden er de term *ontoelaatbaren* aan (later komt de term *asocialen* of - wie een beschaafdere term verkiest - *onmaatschappelijken* meer in zwang). Voor deze 'ontoelaatbaren' worden 'woonscholen' ingericht, dat zijn speciale woonoorden onder toezicht van opzichters die de bewoners opvoeden tot 'nette' mensen. Mede doordat zenuwartsen zich over het 'probleem' buigen, richt

de 'begeleiding' van de bewoners zich voor een deel op hun psychische gesteldheid. Allengs gaat de strijd tegen deze 'onmaatschappelijkheid' zich institutionaliseren, en wordt de aanpak professioneler.

'Ontoelaatbaren' worden door hun tijdgenoten als probleem gedefinieerd omdat zij hun woning verwaarlozen, vernielingen aanrichten, de boel laten vervuilen, ruzie maken met elkaar of met de burens, en verzuimen hun huurschuld op tijd te voldoen (De Regt 1984: 205-212). Dit afwijkende woongedrag wordt geassocieerd met kenmerken zoals alcoholisme, kinderverwaarlozing, criminaliteit en geestelijke abnormaliteit. Niet meer het woongedrag zelf, maar het totale functioneren van de betrokkenen in de samenleving geldt nu als probleem. Volgens deze definitie vormen alle kenmerken tezamen een syndroom dat het gehele leven van deze mensen beheerst en dat schadelijk is voor de samenleving. Wat hier in feite gebeurt, is het selecteren van sociaal-culturele kenmerken als parameters voor een indeling van de bevolking in 'toelaatbaren'/'ontoelaatbaren', 'maatschappelijken'/'onmaatschappelijken': een voorbeeld ten voeten uit van minorisering. Omdat hier sprake is van de constructie van sociale (geen 'etnische') categorieën spreek ik hier van *sociale minorisering*. De waardering voor de meervoudige non-conformiteit van 'onmaatschappelijken' is uitgesproken negatief. De 'onmaatschappelijken' staan bloot aan zware sociale druk om zich aan de ideaal geachte burgerlijke, fatsoenlijke levenswijze *aan te passen*. Wat dat betreft is de strijd tegen 'onmaatschappelijkheid' niets anders dan de door de overheid gesanctioneerde strijd om de hegemonie van de burgerlijke levenswijze. Zolang de 'onmaatschappelijken' zich nog niet hebben aangepast, gelden zij niet als lid van de imaginaire gemeenschap en kunnen zij geen of geen volwaardige aanspraak maken op sociale goederen en diensten, zoals 'normale' huisvesting (Cf. Dercksen en Verplanke 1987: 118). Hieruit blijkt goed hoezeer minorisering aanwijzingen bevat over en legitimatie verstaat aan een bepaalde verdeling van goederen en diensten.

'Onmaatschappelijkheid' is meer dan een 'zuiver' sociaal-cultureel of moreel vraagstuk, het is vooral ook een klassevraagstuk. Het bestaat ervan is onlosmakelijk verbonden met de opkomst van de moderne kapitalistische produktiewijze en de ontwikkeling van de arbeidersklasse. Naarmate zich binnen die klasse steeds meer (sociaal-economische) differentiatie gaat aftekenen, wordt de

'immorele' en 'onbeschaafde' levenswijze van sommige losse werklieden meer geproblematiseerd, met name door sociaal gestegen arbeiders. Zoals De Regt (1987: 199-203) het verwoordt, herinnert het 'onmaatschappelijk' gedrag van de laagste fracties van de arbeidersklasse, de hogere pijnlijk aan hun eigen afkomst. Zij beleven de veranderende produktieverhoudingen en de ontstane klassen-differentiatie in termen van fatsoen en beschaving. We zien hier dus hoe de arbeidersklasse economisch en ideologisch wordt gefragmenteerd. Die fragmentatie werkt zo dat het peil van beschaving en moreel - met de burgerlijke klasse als maatstaf - tevens geldt als aanwijzing van iemands klassepositie.⁶⁰ Daarom vatte de sociaal-democratische voorhoede de strijd voor de emancipatie van de volksklasse op - dat wil zeggen de klassenstrijd - als strijd voor zowel stof-felijke welvaart als zedelijke verheffing.

Vóór de oorlog zoeken de meeste deskundigen de oorzaak van 'onmaatschap-pelijkheid' in geestelijke onvolwaardigheid. Dercksen en Verplanke (1987: 53-67) onderscheiden twee stromingen. De eerste gaat ervan uit dat die geestelijke onvol-waardigheid een gevolg is van generaties lang durende ellendige levensom-standigheden. Volgens deze gedachte leidt langdurige deprivatie tot "achterlijk-heid" en "karakterdegeneraties" die overigens wel te genezen zijn. De tweede stroming veronderstelt dat die geestelijke onvolwaardigheid een kwestie is van aanleg en erfelijkheid. Eugenetici propageren dit standpunt. Zij menen dat lagere klassen en 'rassen' niet de kans moet worden gegeven om zich te vermenig-vuldigen, omdat anders de gehele bevolking kan degenereren. Het is interessant dat confessionelen zich op voorhand verzetten tegen eventuele eugenetische wet-geving, zoals gedwongen sterilisatie, omdat dat overheidsingrijpen zou beteke-nen. Het eugenetische standpunt karakteriseer ik als racialisering. Dercksen en Verplanke stellen dat de eugenesee-aanhangers in Nederland er niet in zijn ge-slaagd hun ideeën gemeengoed te laten worden (Cf. Noordman 1990). De eerste stroming had duidelijk de overhand. Niettemin is hun denken over 'on-maatschappelijkheid' wel door eugenetici beïnvloed.

De jaren veertig en vijftig

60 In de sociaal-democratische ideologie werd de burgerlijke cultuur verfoeid. In de praktijk echter gold ze als een nastrevenswaardig voorbeeld van fatsoen en beschaving.

Tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog wordt de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid' onverminderd voortgezet (Dercksen en Verplanke 1987: 89-104). Was vóór de oorlog de strijd tegen onmaatschappelijkheid vooral een aangelegenheid van sociaal-democraten, na 1945 krijgt ze een meer "confessionele kleur" (Ibid.: 98-99). De wederopbouw wordt voortvarend ter hand genomen en Nederland zet de economie weer op poten. Maar de wederopbouw is geen zaak van economisch herstel alleen. Tijdens de oorlog zijn de zeden verslapt en ontaard en alom heerst zorg over de sociale ontredde en morele verwildering (zie Neij 1989: 41). Sommigen zouden gebrek hebben aan geestelijke bagage en lijden aan geloofsafval en gezinsontbinding: de 'onmaatschappelijken'. Van vele zijden, maar met name van de kant van de kerken, wordt erop gewezen dat morele en culturele verheffing en volgens sommigen ook verdieping van het nationale bewustzijn evenzeer noodzakelijk is als economische vooruitgang. Bij moreel herstel past onontbeerlijk een 'gezond' kerkelijk- en gezinsleven. Mede door de inspanningen van de kerken neemt het maatschappelijke werk, in het bijzonder de gezinsverzorging, een geweldige vlucht. Behalve de confessionelen valt ook de sociaal-democraten de schaduwzijde van de moderne samenleving op (zie Meyer et al. 1980: 56-60). Haar massaliteit en grootschaligheid leiden tot depersonalisatie, tot vervlakking van sociale relaties en tot ondermijning van de gemeenschapszin. Met name de zogenoemde "maatschappelijk ongrijpbaren" zijn hiervoor vatbaar: die denken slechts aan hun eigen belang, sluiten zich niet aan bij en vallen buiten de beïnvloeding van organen op sociaal, cultureel, politiek en godsdienstig terrein, leven sterk emotioneel, zijn kritiekloos, zijn zich niet bewust van zeden en maatschappelijke normen, en vormen bijgevolg een voortdurend latent gevaar (Hoekstra 1950).⁶¹ Het sociaal opbouwwerk moet soelaas bieden.

Maar wat te doen met degenen die de heersende mores laten voor wat die zijn? Nog geen drie maanden na de bevrijding komen deskundigen bijeen om te praten over de aanpak van 'asocialen' en zij oordelen dat 'asociale' gezinnen onder toezicht moeten worden gesteld en heropgevoed. Vooralsnog laat de wetgeving

61 Voor Hoekstra (1950) behoren naast de 'asocialen' ook de 'brave burgers' die niet 'bewust' leven, tot de categorie der 'ongrijpbaren'. In een reactie noemt Kaan (1950) dit gebrek aan sociaal bewustzijn de kern van het 'probleem'.

gedwongen verblijf in speciale kampen niet toe. Een reeks van particuliere- en staatscommissies volgt en in 1951 is daar het wetsontwerp dat dit zou moeten regelen. Intussen doen particulieren of gemeenten tal van instellingen voor gespecialiseerd gezins- en wijkwerk verrijzen. Na de oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952 bloeit het maatschappelijk werk als nooit tevoren (Dercksen en Verplanke 1987: 86). Hetzelfde geldt voor de sociologie en psychologie wier beoefenaren in 'onmaatschappelijkheid' een interessant en lucratief onderzoeksgebied ontdekken. Mede hierdoor professionaliseert het maatschappelijk werk. Die professionalisering komt ook tot uitdrukking in de groei van het aantal Scholen voor Maatschappelijk Werk. Op verschillende van deze scholen vormt 'het onmaatschappelijke gezin' een apart onderdeel van het curriculum.

In de gezinsoorden komen vrijwel uitsluitend mensen terecht die in zeer grote armoede leven, weinig opleiding hebben, onregelmatig werk hebben en in zeer slechte woonomstandigheden leven (Ibid.: 105-187). In de ogen van tijdgenoten zijn die kommervolle omstandigheden aan henzelf te wijten. De mannen hebben gebrek aan verantwoordelijkheid, zorgen slecht voor hun vrouw en kinderen en verzuimen om op behoorlijke wijze de kost te verdienen. Hun heropvoeding is gericht op het bijbrengen van een gezond arbeidsethos, wat inhoudt dat zij leren op tijd en met regelmaat op het werk te verschijnen, goede prestaties te leveren, zich correct tegenover hun superieuren en medearbeiders te gedragen, hun plaats in de gezagsverhoudingen te kennen enzovoorts. De vrouwen hebben andere problemen. Zij laten hun 'natuurlijke' verantwoordelijkheid als moeder liggen, ze verwaarlozen hun kinderen, smijten met geld en zijn onhygiënisch. Hun heropvoeding is gericht op huishoudelijk werk en het moederschap. Ze leren huishoudelijke technieken, zoals afwassen, koken, en schoonmaken, maar ook zaken die de opvoeding en verzorging van de kinderen betreffen. Zowel mannen als vrouwen leren hoe ze met geld moeten omgaan. Tenslotte zijn er speciale programma's voor kinderen, die brutaal en agressief zijn, geen normbesef hebben, aan contactarmoede en taalarmoede lijden, en wantrouwig zijn tegenover de buitenwereld. Pas wanneer het totale functioneren is aangepast, mag het gezin terug naar de 'normale' maatschappij.

In de jaren veertig en vijftig is er nog immer sprake van minorisering, al verandert

het denken over 'onmaatschappelijkheid' wel (Ibid.: 89-104). Volgens de dominante invalshoek is 'onmaatschappelijkheid' nu een gezinsziekte, die te genezen is door het gezin te isoleren en door arbeidstherapie. Dat isolement is noodzakelijk omdat 'onmaatschappelijken' sociaal ziek zijn en 'normale', gezonde gezinnen kunnen beïnvloeden. Dat zou de wederopbouw ondermijnen. In de woorden van die tijd: "Ze vormen 'een belemmering voor de uitgroei van de samenleving'. Ze verlagen de normen, ondermijnen recht en gezag en vormen 'infectiehaarden van moreel verval'" (Ibid.: 92). Interessant is dat 'onmaatschappelijkheid' bij mannen en vrouwen verschillend wordt gedefinieerd: mannen hebben vooral een arbeidsprobleem; vrouwen een probleem met het vervullen van verzorgende taken. Dit geven van betekenis aan geslachtsverschillen valt samen met minorisering.

Het besef bestaat dat 'onaangepastheid' in principe van alle sociale klassen is. Desalniettemin wordt alleen die van de laagste strata van de arbeidersklasse geproblematiseerd. Zo stellen verschillende deskundigen (rond 1960) dat onaangepast gedrag ook in 'hogere kringen' kan voorkomen (Ibid.: 224). En zij waarderen die uitermate *positief*. Zo staat in een adviesrapport: "De onaangepastheid van kunstenaars, denkers, uitvinders kan voor de gehele samenleving wezenlijk belangrijk zijn. Het afwijkende en bevreemdende gedrag van helden en heiligen, waarmee de gemiddelde man niet goed raad weet, kan wakker maken en inspireren." De toonzetting verandert scherp wanneer het 'lagere' volk ter sprake komt. "Er zijn personen, gezinnen, bevolkingsgroepen, die men o.a. in de onderlaag van de maatschappij vindt, waar de afwijkingen van de spelregels blijkbaar veelvuldiger, storender, dieper geworteld en manifester zijn. Dit deel van de bevolking is zo markant, dat men het is gaan aanduiden met de termen 'onmaatschappelijk' en 'asociaal'.⁶² De schrijvers vinden dus dat afwijkend gedrag van die 'onderlaag' een storende invloed heeft op de samenleving, waarbij zij met name denken aan het beroep van die 'onderlaag' op hulpverlenende instanties en haar afhankelijkheid van de overheid. Deze associaties gaan een eigen leven leiden. Zoals Milikowski (1961: 124-126; zie ook Van der Valk 1986: 164-166) later

62 Rapport *Sociale integratie probleemgezinnen*. Rapport van de Adviescommissie ter bestrijding van onmaatschappelijkheid. Den Haag, 1961. (Geciteerd in Dercksen en Verplanke 1987, 224).

aantoon, gaan sommigen zelfs zover om sociaal-economische zwakheid als 'onmaatschappelijkheid' te identificeren. Zo werd ten behoeve van een onderzoeksrapport naar 'onmaatschappelijkheid' (uit 1950) uitsluitend gekeken naar mensen met een dossier bij de Sociale Dienst of bij "min of meer filantropische instellingen".

De jaren zestig en daarna

In de jaren zestig komt een kentering in deze benadering. Dan worden de gezinsoorden opgeheven, alsmede de speciale afdeling op het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Niet langer staat het bestrijden van 'onmaatschappelijkheid' centraal, maar het streven naar situaties waarin ieder mens zich kan ontplooiën (Dercksen en Verplanke 1987: 225). Het maatschappelijk werk breidt zich uit van de sociaal-achtergebleven gebieden naar de gehele bevolking. Geheel overeenkomstig de uit de Verenigde Staten overgewaaide opvattingen over *community organization* - maar langs typisch Nederlandse verzuilde wegen - gaan instellingen zich toeleggen op het verbeteren van de sociale omgeving van mensen. In deze visie is de samenleving niet een statische entiteit, waaraan 'onmaatschappelijken' zich moeten aanpassen, maar (re)producent van die sociaal-economische 'achterstand' en kansongelijkheid. In de jaren zestig verandert het discours (Ibid. 206-249). 'Onmaatschappelijken' worden dan 'kansarmen'. Maar die 'kansarmen' worden gecategoriseerd aan de hand van min of meer dezelfde kenmerken. Wat dit betreft is er dus nog steeds sprake van minorisering. Fundamenteel anders is echter het bredere perspectief waar vanuit men naar die kenmerken kijkt. De oorzaken van het gedrag van 'kansarmen' worden in hun samenhang bekeken. Bovendien wordt dat gedrag minder negatief gewaardeerd: het afwijkende verdient begrip en aanvaarding, al heeft die aanvaarding wel bepaalde grenzen. Volgens Dercksen en Verplanke (1987: 225) kunnen "andere normen geaccepteerd worden zolang ze niet in conflict komen met de algemeen maatschappelijke normen. (...) Is het conflict er wel dan zal men de afwijkende normen moeten pogen te corrigeren."

Aan het einde van de jaren tachtig laait de discussie rond 'probleemgezinnen'

weer in alle hevigheid op.⁶³ Een wethouder in Bergen op Zoom stelt in 1989 voor om mensen met 'onaangepast' of 'afwijkend' woongedrag op een aparte locatie te huisvesten, en de directeur van de Leeuwarder Sociale Dienst komt op de proppen met het idee voor hen 'degradatiewoningen' te bouwen. In hetzelfde jaar nog congresseren duizend volkshuisvesters over het thema 'Burenoverlast: van taboe naar beleid'. Van Wel (1990: 146) signaleert dat deze toenemende intolerantie jegens 'afwijkende' woon- en leefstijlen zich ook uitstrekt tot 'etnische minderheden'.

De overheid en de wetenschap

De overheid speelt in de sociale constructie van 'onmaatschappelijken' een belangrijke rol, al determineert ze 'onmaatschappelijkheid' niet en is ze evenmin de uitvinder ervan. Het denken over 'onmaatschappelijkheid' is in de samenleving immers al aanwezig, al dan niet doordrenkt met klasse-emancipatorische of geloofsgemeenschappelijke overwegingen, zoals bij de sociaal-democraten respectievelijk confessionelen het geval is. Maar de overheid sanctioneert dit denken en zet het in politieke maatregelen om die op hun beurt de heersende ideologie ter zake weer versterken. Het zijn ambtenaren die voor het eerst de term 'ontoelaatbaren' gebruiken, het is de gemeentelijke overheid die haar bevoegdheid gebruikt om 'ontoelaatbaren' slechts in bepaalde woonoorden te huisvesten, enzovoort. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat in de jaren vijftig neemt ook de bemoeienis van de overheid met 'onmaatschappelijken' toe. De oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk is wat dit betreft relevant. Het ministerie is het resultaat van onderhandelingen over de zetelverdeling van het tweede kabinet Drees en wil - vooral tegenover de Ministeries van Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken - laten zien wat het waard is. Door op grote schaal subsidie te verstrekken geeft het een belangrijke impuls aan de strijd tegen 'onmaatschappelijkheid'. Ongeacht de intenties versterkt het zo de opvatting dat er iets schort aan 'onmaatschappelijken'. Het bureaucratische apparaat, de nimbus van welzijnsinstellingen, de onderwijsinstellingen die gespecialiseerde vakkrachten opleiden, en de onderzoekers die met regelmaat rapporteren vormen tezamen een institutioneel complex dat de aanpak van 'probleemgezinnen' een eigen dynamiek

63

Zie P. Webeling, 'De asocialen', in: *HP/De Tijd*, 21-9-1990.

geeft: men sanctioneert elkaars ideologische voorstelling en elkaars bezigheden. Overigens zijn alle betrokkenen op hun eigen wijze progressief. Zij zijn gedreven de samenleving vooruit te helpen en geloven in de corrigeerbaarheid van mensen.

De rol van de wetenschap in dit hele proces is markant. Overeenkomstig de empiricistische traditie van de Nederlandse sociale wetenschappen leggen onderzoekers zich toe op praktisch sociaal onderzoek naar omvang en aard van het verschijnsel 'onmaatschappelijkheid'. Vooral in de jaren vijftig, als men de zaken professioneler wil aanpakken, nemen sociale wetenschapsbeoefenaren de kans waar. De gezinsoorden worden ware laboratoria waar onderzoekers naar hartelust kunnen experimenteren (Dercksen en Verplanke 1987: 107). Dat feit is voor het ministerie aanleiding meer geld beschikbaar te stellen voor die gezinsoorden. De bewoners vinden dat overigens niet altijd leuk en klagen over "aapjes kijken" (Ibid.: 180). Ondanks de banjir van rapporten en ondanks de oprichting van een 'Specialisten Werkverband' is het wetenschappelijk niveau niet bijster hoog (Ibid.: 179-183). Toch wordt de bijdrage van onderzoekers van groot belang geacht voor de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot 'probleemgezinnen'. Tussen onderzoekers en beleids- en praktijkmensen vindt uitgebreide gedachtenwisseling plaats (Ibid. 189). Ze ontmoeten elkaar op congressen en nemen samen deel aan werkgroepen en commissies, en verschillende wetenschapsmensen worden zelfs ambtenaar op het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Dercksen en Verplanke (Ibid.: 188) gaan zover te stellen dat de verbreding in het denken over onmaatschappelijkheid is toe te schrijven (naast professionalisering en wetgeving) aan de opkomst van de sociale wetenschappen. De sociale wetenschappen kunnen zich maar moeilijk los maken van de probleemdefinities van de overheid en anderen. Pas na 1960 verschijnen meer kritische studies, waarvan die van Milikowski (1961) de voornaamste is. Hij verwijt de wetenschapsmensen gebrek aan objectiviteit. Zij hebben *common sense* noties over 'onmaatschappelijken' een wetenschappelijk cachet gegeven, zonder zich te bekommeren om de wetenschappelijke basis ervan. Verblind door het cultuurpatroon van een maatschappelijke bovenlaag beweren ze dat alle mensen terwille van hun emancipatie zich aan dat cultuurpatroon moeten conformeren. Volgens Milikowski laten degenen die zulke beweringen doen, zich door de bovenlaag gebruiken om de bestaande maatschappelijke orde te verdedigen. Al met

al duurde het vrij lang eer enig besef groeide dat 'onmaatschappelijkheid' een stigma is dat de sociale participatie geweldig belemmert.

Parallellie met etnische minorisering

Ik hoef niet diepgravend te vorsen in de geschiedenis van de 'onmaatschappelijkheidsbestrijding' om een hoeveelheid feiten aan de oppervlakte te brengen die veel weg hebben van de manier waarop later 'etnische minderheden' worden geconstrueerd en aangepakt. De parallellie is onthutsend.

Neem deze uitspraken over 'onmaatschappelijken': "De hoge werkloosheid heeft zeer negatieve gevolgen voor de sociale verhoudingen onder 'onmaatschappelijken', de gezinsverhoudingen, de gezinsvorming, de individuele identiteit, criminaliteit en problematisch alcoholgebruik. Een langdurige of zelfs permanente situatie van hoge werkloosheid bij één bevolkingsgroep heeft, zeker wanneer deze ook nog ruimtelijk is geconcentreerd, bovendien de neiging zich voort te zetten in de volgende generaties. Inspanningen die men zich moet getroosten om via bijvoorbeeld onderwijsprestaties kansen te krijgen, worden zeer negatief beïnvloed als thuis en in de omringende omgeving een perspectief van kansloosheid heerst. (...) Een verklaring voor het mislukken op school moet deels worden gezocht bij de geringe ervaring met en kennis van het reguliere onderwijssysteem onder ouderen, die zelfs in overgrote meerderheid nooit naar reguliere scholen zijn geweest. (...) De uitzichtloze situatie waarin sommige 'onmaatschappelijken' verkeren, kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen. Ouderen kampen relatief vaak met gezondheidsproblemen, vooral van psychische aard. (...) Jongeren kunnen het thuis soms niet meer uithouden vanwege een door cultuurverschillen gespannen relatie met de ouders; in andere gevallen ontbreekt juist voldoende ouderlijke controle." De commissie die deze uitspraken deed, stelt speciale voorzieningen voor om al in een vroeg stadium in de opvoeding van deze jeugdigen te kunnen ingrijpen. Zo ook stelt ze voor om hun ouders, met name de kostwinners, met enige dwang te laten toetreden tot het reguliere arbeidsproces; daarbij denkt de commissie ook aan maatregelen die tot doel hebben de 'onmaatschappelijken' aan de sociaal-culturele verwachtingen van de omringende samenleving te laten conformeren. Dergelijke maatregelen moeten onder andere ervoor zorgen dat de werkloosheid en illegale arbeid afneemt en

bepaalde posities op de reguliere arbeidsmarkt worden gevuld, de criminaliteit omlaag gaat en 'onmaatschappelijken' minder ten laste komen van de overheid.

Verschilt deze aanpak met die van 'etnische minderheden' tegenwoordig? In het geheel niet. Ik weet dat zeker, want ik heb de lezer bij de neus genomen: de bovengenoemde uitspraken gaan helemaal niet over 'onmaatschappelijken'. Ik heb namelijk enkele fragmenten geparafraseerd uit het WRR-rapport over 'allochtonen'.⁶⁴

De parallellie is fundamenteel en bestaat ook op meer theoretisch niveau. Ten eerste, *de definitie van het probleem*. Zowel 'onmaatschappelijken' als 'etnische minderheden' worden geproblematiseerd vanwege hun sociaal-culturele 'afwijkingen', voorzover die consequenties (kunnen) hebben voor hun sociale participatie in de samenleving. In de ogen van de rest van de samenleving conformeren zij zich niet aan de heersende normen omtrent 'normaal' gedrag. Door de 'Ander' als afwijkend en onaangepast te bestempelen, merkt de 'meerderheid' de eigen categorie automatisch in haar geheel aan als aangepast. Een greep uit de kenmerken die aan beide 'probleemgroepen' worden toegedicht: ze wonen hun woningen uit, onderhouden het slechts en zijn hun burens tot last; hun huwelijk is niet gebaseerd op affectieve relaties; de vrouw is ondergeschikt aan de man; de kinderen krijgen geen adequate opvoeding, kennen de normen van de samenleving niet voldoende en worden weinig tot goed onderwijs gestimuleerd; ze spreken geen ABN; ze hebben niet of nauwelijks onderwijs genoten en hechter daar ook niet zoveel belang aan; ze zijn vaak werkloos; ze zijn nogal moeilijk in de sociale omgang en schromen niet geweld te gebruiken; ze begeven zich betrekkelijk gemakkelijk op het slechte pad; ze misbruiken alcohol ('onmaatschappelijken') of drugs ('etnische minderheden'); ze zijn afhankelijk van de overheid en nauwelijks tot zelfstandig handelen in staat; hun levenswijze is niet van deze tijd, maar van een voorbije pre-industriële periode.

Ten tweede, *het klasse-aspect*. In beide gevallen valt non-conformiteit samen met een lage klassepositie. De differentiatie in klassen of klassefracties krijgt door minorisering een ideologische component. De ideologie van het non-conformisme fungeert als legitimering voor een bepaalde klasseverdeling, maar ook als

64 Op ondergeschikte punten heb ik de tekst ietwat gewijzigd, om niet onmiddellijk de bron te verraden. De passages zijn afkomstig uit WRR (1989: 16, 48 en 150).

richtingwijzer voor verdere verdeling van sociale goederen en diensten.

Ten derde, *de waardering van non-conformiteit*. Men ervaart non-conformiteit als schadelijk zowel voor de sociale mobiliteit (klasseverheffing) van de 'onmaatschappelijken' en 'etnische minderheden' zelf, als voor de samenleving in haar geheel. Hierbij gaat het vooral om de momenten dat 'onaangepasten' een sociale last gaan vormen en het moreel en de eenheid van de natie in het geding brengen. Bij het vaststellen van de maatstaf voor wat hoort en beschaafd is, geldt de hegemonie van de burgerlijke normen. Ik moet hier overigens wel een kleine nuancering aanbrengen. De waardering voor onaangepastheid is niet constant negatief geweest. Juist op het moment dat de 'gastarbeiders' naar Nederland komen, zijn er over 'onmaatschappelijken' ook andere geluiden te horen: de 'Ander' moet in zijn 'anderszijn' worden gerespecteerd, moet de kans krijgen eigen gemeenschappen te kunnen vormen. Maar die eigenheid wordt toegestaan - als daar tenminste al sprake van is - voorzover de dominante levenswijze niet wordt verstoord en voorzover dat 'anderszijn' functioneel is voor de 'integratie' in het maatschappelijk verkeer.

Ten vierde, *de rol van de overheid*. De overheid heeft een reusachtig aandeel in de constructie van zowel 'onmaatschappelijken' als 'etnische minderheden' en bij het regelen van oplossingen. Zij stuurt en sanctioneert, maar laat een deel van de feitelijke werkzaamheden over aan het 'particulier initiatief'. Door haar grote bemoeienis met het maatschappelijke leven in de verzorgingsstaat legt de overheid echter veel gewicht in de schaal.

Ten vijfde, *de oplossingen*. Non-conformiteit moet zoveel mogelijk worden uitgebannen, dat is in beide gevallen de leidraad voor het zoeken naar oplossingen. De 'Ander' moet zich aanpassen, en zolang dat nog niet het geval is, moet hij of zij worden geïsoleerd c.q. heropgevoed of begeleid. De aanpak heeft een paternalistisch karakter.

Ten zesde, *de rol van de wetenschap*. In beide gevallen maakt de wetenschap zich dienstbaar aan overheidsbeleid. Daarbij aanvaardt zij nagenoeg kritikloos de *common sense* definitie van de situatie, waarmee zij de constructie van probleemgroepen wetenschappelijk aanzien verschaft. Wetenschapsbeoefenaren overleggen intensief met beleidsmakers en -uitvoerders. Bovendien vindt er op grote schaal uitwisseling van personeel plaats.

Ten zevende, *de professionalisering en institutionalisering*. Zowel voor

'onmaatschappelijken' als voor 'etnische minderheden' ontstaan aparte instellingen binnen het overheidsapparaat en in het 'maatschappelijke middenveld' die zijn gespecialiseerd in hun 'problemen'. Om dit gespecialiseerde werk beter te kunnen uitvoeren worden speciale scholingsprogramma's ontwikkeld. Tussen de uitvoerders, beleidsmakers en wetenschapsmensen wordt intensief overleg gepleegd.

In het hierna volgende dat uitsluitend gaat over migranten, zal ik één en ander nader toelichten.

5.2 DE GEDWONGEN ASSIMILATIE VAN INDISCHE NEDERLANDERS

Van twee- à driehonderdduizend Indische Nederlanders of 'repatrianten' die in de jaren vijftig naar Nederland kwamen, wordt vaak beweerd dat ze zich -mede door de welwillende en tolerante houding van Nederlanders - 'geruisloos' hebben geassimileerd (zie bijvoorbeeld Bagley 1973). Recentelijk hebben onder andere Godeschalk (1988 en 1990), Rijdsdijk (1985a en 1985b), Schuster (1990) en Willems (1990) dat ideologische beeld genuanceerd. De werkelijkheid blijkt er één te zijn van intense bezorgdheid over de eenheid van de Nederlandse natie. Die bezorgdheid dateert van vóór de daadwerkelijke migratie uit Indië. Al voor hun komst vraagt men zich af of de nieuwkomers wel zouden kunnen aarden op Nederlandse bodem en of zij zich wel zouden kunnen voegen in de Nederlandse levenswijze. In kringen van de overheid, maar ook daarbuiten, vat de mening post dat met name de "in Indië gewortelde" Indische Nederlanders het intrinsieke vermogen daartoe ontberen. Men veronderstelt dat deze 'oosters' georiënteerden ver van de Nederlandse volksaard afstaan, zo ver dat ze zich in het koude Nederland nooit *senang* zullen voelen en dus nooit zullen assimileren. Deze ideologische voorstelling bevat elementen van minorisering, maar ook van racialisering. Dat laatste hangt nauw samen met de praktijk in de Indische kolonie om posities - onder andere klasseposities en rechtsposities - toe te wijzen op grond van 'fenotypische' kenmerken, zoals de teint van de huid. In Indië behoorden de 'zuiver blanke' *totoks* vrijwel zonder uitzondering tot de hogere sociale klassen; dat gold beslist niet voor de groep van *indo's* - een kleine groep 'lichter gekleurden' uitgezonderd - om van de 'inlanders' maar te zwijgen. Al met al geldt de ideologische constellatie als leidraad en legitimering om bepaalde Nederlandse onderdanen de toegang tot hun *patria* te ontzeggen.

Deze ambtelijke plannen om de migratie van 'in Indië gewortelden' te ontmoedigen worden door de gebeurtenissen echter achterhaald. De komst van Indische Nederlanders is niet te stoppen. In de Nederlandse context - waar racialisering niet overheerst - ondergaat de ideologische articulatie met betrekking tot deze categorie interessante wijzigingen. Racialisering verdwijnt naar de achtergrond, terwijl minorisering de dominante ideologie wordt. Het discours gaat zich concentreren op de (on)aangepastheid van degenen die niet op Nederland zijn

georiënteerd. Daarbij is het cultuurpatroon van het "Nederlandse burgerlijke ideaaltype" de maatstaf bij het bepalen van die onaangepastheid (Godeschalk 1988: 90). Er is hoogstens sprake van institutionele racialisering (zie paragraaf 3.3) waar de onaangepastheid vooral wordt gelokaliseerd bij degenen die 'oosterse' ('fenotypische') kenmerken bezitten. Men heeft nooit overwogen de 'zuiver blanke' *totoks* te assimileren (evenmin de *indo's* die in cultureel opzicht aan de *totoks* worden gelijkgesteld). Volgens Willems (1990: 17) is de ideologische voorstelling van 'oosterse repatrianten' ten dele gerelateerd aan de economische ontwikkeling in Nederland. Men vreest namelijk dat deze 'repatrianten' een aanzienlijk beslag gaan leggen op financiële middelen, zoals de kosten voor de overtocht, de opvang in contractpensions, bemiddeling bij het zoeken naar woningen en werk en mogelijk de uitkeringen.

Eenmaal in Nederland neemt de verontrusting over het aanpassingsproces van de 'oosterse' gezinnen acute vormen aan. Ambtenaren, leden van adviescommissies van de overheid, en particuliere instellingen voor de opvang van Indische Nederlanders grijpen terug op een vertrouwd recept: dat van de 'onmaatschappelijkheidsbestrijding'. Schuster (1990: 15-16) stelt dat de ideologie met betrekking tot (on)gewenst gedrag van mensen en praktijk van uitsluiting van mensen die 'onaangepast' zouden zijn, in casu de 'onmaatschappelijken', ideologisch de weg heeft gebaand voor de uitsluiting van andere categorieën. Van 'onmaatschappelijkheid' is het slechts een kleine stap naar 'onassimileerbaarheid'. Het verband tussen beide wordt bijvoorbeeld gelegd in de verklaring van een maatschappelijke werker uit 1951: "Er zijn gezinnen die qua geaardheid en sociale neigingen moeilijk te assimileren zullen zijn. In hoeverre bij deze gezinnen van onmaatschappelijkheid zou moeten worden gesproken, hangt samen met de vraag of we hen met dezelfde maatstaven moeten meten als Nederlandse gezinnen, die zich onmaatschappelijk betonen. Er wordt *van overheidswege* met dergelijke gezinnen rekening gehouden en zij vormen een onderwerp van ernstige studie, waarbij onderbrenging in gesloten gemeenschap wordt overwogen" (geciteerd in Godeschalk 1988: 17-18; cursivering van mij - JR). Deze gang van zaken is interessant omdat de overheid nu bij implicatie de aanwezigheid van 'repatrianten' op haar grondgebied aanvaardt. Een oplossing in de vorm van deportatie, zoals bij Chinezen en andere vreemdelingen vóór de oorlog het geval was, sluit ze

definitief uit. Dat blijkt trouwens ook uit de in die dagen populaire term 'repatrianten' die inclusiviteit suggereert. Waar de non-conformiteit van bepaalde categorieën Indische Nederlanders eerst gold als argument om hen liefelijk van de samenleving uit te sluiten, geldt ze nu als argument om hen sociaal uit te sluiten: zij zijn geen volwaardig lid van de imaginaire gemeenschap van Nederlanders zolang zij nog geen aansluiting hebben met de dominante Nederlandse levenswijze. Resocialisatie moet soelaas bieden. De aanpak van 'oosterse' c.q. 'onaangepaste' gezinnen begint al in de contractpensions waar de 'repatrianten' na aankomst in Nederland verblijven. Uiteindelijk worden voor hen zelfs aparte gezinsoorden opgericht, zoals bij inheemse 'probleemgezinnen' reeds het geval was (Godeschalk 1988: 62-90).

Bij deze problematisering loopt de overheid voorop. Binnen het overheidsapparaat zorgt vooral het Ministerie van Maatschappelijk Werk voor de 'gerepatrieerden', hetzelfde ministerie dat de strijd tegen 'onmaatschappelijkheid' aanvoert. Kopstukken uit de 'onmaatschappelijkheidsbestrijding' nemen zitting in de commissie Bijzondere Zorg van het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Deze commissie heeft tot doel "maatschappelijke verwording zoveel als mogelijk is te voorkomen en zo mogelijk te genezen" (geciteerd in Godeschalk 1988: 62). Geheel in overeenstemming met de geest der tijd en met de aanpak van 'onmaatschappelijken' delegeert het ministerie een aanzienlijk deel van zijn assimilatie-arbeid aan het particuliere initiatief, al verschaft het wel de benodigde financiële middelen. De commissie wordt in 1953 als 'Adviescommissie' toegevoegd aan het Centraal Comité van Kerkelijk en Particulier Initiatief voor Sociale Zorg aan Gerepatrieerden (CCKP). Het CCKP neemt de coördinatie op zich en trekt vervolgens alle registers open om de aanpassing van 'repatrianten' zo vlot en volledig mogelijk te laten geschieden. De assimilatie van 'repatrianten' tot "volwaardige leden van de Nederlandse Volksgemeenschap", zoals de voorzitter van het CCKP het verwoordt, moet in ten hoogste twee jaar (!) worden verwezenlijkt (zie Godeschalk 1990: 40). Verscheidene 'repatrianten' hebben hun krachten gebundeld in stichtingen als Pelita en Nibeg, die een deel van de maatschappelijke hulp op zich willen nemen. Binnen het CCKP worden zij door de kerkelijke organisaties echter niet als volwaardige partner beschouwd en door allerlei trucs op een zijspoor gerangeerd. Deze Nederlandse organen slagen erin

zichzelf in een monopoliepositie te manoeuvreren, waardoor uiteindelijk de beleidsbepaling, financiering en uitvoering door hen (in samenspraak met de overheid) worden verzorgd. Onder hun hoede gaan talrijke maatschappelijk werkers en huishulpen aan de slag. Zij richten zich vooral op de culturele kenmerken van de "lagere geledingen" (Godeschalk 1990: 43-44) die de aanpassing aan de Nederlandse samenleving in de weg zouden staan en gebruiken daarbij schema's die oorspronkelijk zijn ontwikkeld voor 'onmaatschappelijken' (Godeschalk 1988: 67). Vooral de 'repatrianten' die in contractpensions zijn gehuisvest, kunnen hen moeilijk ontlopen. Hun wordt de Nederlandse stijl van huishouding bijgebracht, kinderopvoeding, budgettering, koken, kleden, spreken, woninginrichting⁶⁵ enzovoorts. Vrouwen worden gevormd met het oog op hun taak in het gezin; mannen krijgen vooral herscholing met het oog op hun toetreding tot de arbeidsmarkt. Zolang naar het oordeel van de maatschappelijke werkers de aanpassing aan de Nederlandse levenswijze nog niet is voltooid, komen de "niet-geschikten" niet in aanmerking voor plaatsing in een eigen woning in de vrije maatschappij; hooguit krijgen zij een woning in speciale buurten voor 'probleemgezinnen'.

Om te peilen of al het goede werk iets uithaalt, laat het Ministerie van Maatschappelijk Werk wetenschappelijk onderzoek verrichten en net als bij het onderzoek naar 'probleemgezinnen' wordt het particuliere initiatief nauw bij het onderzoek betrokken.⁶⁶ Het bekendste onderzoek is dat van Kraak et al. (1957), een gezamenlijk project van rooms-katholieke, protestantse en algemene onderzoeksinstituten. Kraak et al. geven de stand van zaken rond de 'integratie' van 'gerepatrieerden'. Opmerkelijk is hun grote aandacht voor de rol van de kerken.

Het onthaal van 'repatrianten' is al met al een omvangrijk paternalistisch project gericht op het conformeren van de nieuwkomers aan de Nederlandse dominante levenswijze. Hun verblijf in Nederland - hun *patria* - is geen tijdelijke aangelegenheid, dat staat van meet af aan vast. De overheid en het particulier

65 Zo brengt het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* een (geïllustreerd) themanummer uit over "woninginrichting, budgettering en huishoudelijke voorlichting" speciaal voor "iedereen die omgaat met gerepatrieerden". (TMW, 12/14, 20 juli 1958, pp. 209-227).

66 Willems (1990) geeft een handzaam overzicht van de verschillende onderzoeken ter zake.

initiatief erkennen de onomkeerbaarheid van hun komst en dat verklaart mede de heftigheid waarmee zij dit project aanpakken. De congruentie met de minorisering van 'onmaatschappelijken' is onmiskenbaar, ofschoon er ook verschillen zijn. Zo gebruikt men bij 'onmaatschappelijken' de term 'heropvoeding', terwijl bij 'repatrianten' de term 'assimilatie' opgang doet, vermoedelijk omdat bij de laatste etnische factoren interfereren. Maar het blijft niet bij congruentie alleen: er is ondubbelzinnig sprake van historische *continuïteit*. Het is duidelijk te zien hoe de verschillende processen van minorisering in elkaar overvloeien en hoe de aanpak van 'onmaatschappelijken' en van 'repatrianten' met elkaar verweven raken.

Vandaag de dag worden de 'repatrianten' en hun nakomelingen in het algemeen als volkomen 'aangepast' beschouwd. De strategie van de overheid en het particuliere initiatief is in die zin geslaagd, hoewel we niet moeten vergeten dat het economische tij gunstig was en de 'repatrianten' al in Indië zeer sterk op de Nederlandse cultuur waren georiënteerd en zij - mede als gevolg van de specifieke koloniale situatie - die levensstijl aspireerden. Van 'Indische eigenheid' of iets dat daar op lijkt is nog slechts sprake in het privé-domein,⁶⁷ bijvoorbeeld in de vorming van primaire netwerken, eetgewoonten, kunst, *pasar malams*, enzovoort. Het voortbestaan van dergelijke instituties is allerm minst strijdig met het 'assimilatie-offensief'. De druk op 'repatrianten' om zich te conformeren is nimmer volledig omsluitend geweest. Zo werd en wordt de nasi goreng, de krontjong en de *Indo-rock* in bepaalde kring wel gewaardeerd en vond en vindt Indo-literatuur gretig aftrek.⁶⁸ Tegenwoordig worden deze dingen alom gezien als een 'verrijking' van de Nederlandse samenleving. Eén en ander illustreert trouwens de wispelturigheid van een ideologie als minorisering. Ze is wezenlijk die niet te beschouwen als een logische en consistente ideologie over de inrichting van de samenleving. Het kan immers verkeren.

67 Vergelijk Rex (1985) die in zijn ideale multiculturele samenleving multiculturaliteit situeert buiten het publieke domein en in het privé-domein. Naar mijn mening kunnen we hier evenwel nauwelijks meer spreken van een multiculturele samenleving. Zijn model beschrijft eerder een geïntegreerde samenleving, waarin de culturele erfenis van verschillende groepen verworven is tot folklore.

68 Voorzover er bezwaren waren tegen *Indo-rock*, hadden die eerder betrekking op *rock-'n-roll* zelf, dat vooral door ouderen werd gezien als een verdorven bezigheid (Mutsaers 1989). Overigens is in de jaren vijftig wel geprobeerd om de repatrianten te laten overschakelen op

5.3 DE HULP EN BIJSTAND AAN 'GASTARBEIDERS'

Het onthaal van 'gastarbeiders' verloopt volgens een ander patroon, maar desondanks kan ik het proces van minorisering aanwijzen. Ik ga hier in op een essentieel onderdeel van dit onthaal, te weten het ontstaan van de stichtingen voor hulp en bijstand aan buitenlandse werknemers. De oprichting van de regionale welzijnsstichtingen vindt plaats in een periode waarin de economie geweldig opbloeit en de verzorgingsstaat zich navenant ontwikkelt. Het is ook een periode waarin het denken over 'onaangepastheid' omslaat en de aanpak meer het karakter krijgt van gemeenschapsontwikkeling met ook meer positieve waardering voor sociaal-culturele verscheidenheid. Terwijl de aandacht van de uitdijende particuliere charitatieve instellingen voor 'onmaatschappelijken' verslapt, komt een nieuwe doelgroep in hun vizier, te weten die van de 'gastarbeiders'. Het *welfarism* dat in de nimbus van welzijnsstichtingen zijn bekroning vindt, gaat pas in de loop van de jaren zeventig zijn glans verliezen. Tot dan spelen die stichtingen de eerste viool wanneer het gaat om de belangenbehartiging van 'gastarbeiders'.

Dan nu eerst terug naar de late jaren vijftig. Grote bedrijven, zoals de mijnen en de Hoogovens, kampen met een chronisch tekort aan arbeidskrachten. Voor de werkzaamheden waarvoor geen of weinig scholing nodig is, kiezen zij voor een eenvoudige en in omringende landen al op grote schaal toegepaste oplossing: het werven van arbeiders uit de armere gebieden van Europa, in casu de landen rondom de Middellandse Zee. Deze 'gastarbeiders', zoals ze in den lande komen te heten, treden in dienst op tijdelijke basis. Sommige marxisten zullen later beredeneren dat zij deel uit maken van het reserveleger van arbeidskrachten dat welbewust in stand wordt gehouden terwille van de continuïteit van de kapitalistische produktiewijze. Feit is dat de 'gastarbeiders', die in hun eigen land vaak een bestaan leidden als keuterboer, in Nederland deel gaan uitmaken van de arbeidersklasse. Zij zijn trouwens niet de enige buitenlanders die in Nederland emplooi vinden; ook hoger geschoolden komen om te werken. De aanwezigheid

aardappelen in plaats van rijst (Godeschalk 1988: 79).

van buitenlandse arbeidskrachten die tot de hogere klassen kunnen worden gerekend, is echter nooit geproblematiseerd; die van 'gastarbeiders' des te meer.

Volgens de algemeen gedeelde ideologie zijn de 'gastarbeiders' slechts als economisch subject in de Nederlandse samenleving ingesloten, iets dat soms scherp blijkt uit hun huisvesting op het bedrijfsterrein. Zij worden niet verondersteld, c.q. hebben zelf niet de bedoeling, om verregaand op te gaan in andere sectoren van de Nederlandse samenleving. Uitgaande van het principe dat 'gastarbeiders' slechts tijdelijk en onder verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven aan het productieproces deelnemen, onthoudt de overheid zich vooralsnog van inmenging in hun leefomstandigheden. Helemaal ontredderd zijn de 'gastarbeiders' niet. Zo treden in tal van plaatsen 'Turkenmoeders' naar voren - zoals Bovenkerk et al. (1985: 121) deze later zullen noemen - Nederlandse vrouwen die zich ontfemen over de nieuwkomers (zie Hansen 1965: 399; Groot Zever 1965b: 415).

Maar er is meer dan incidentele bemoedering; charitatieve instellingen tonen al spoedig belangstelling. Aanvankelijk lopen vooral rooms-katholieken het vuur uit de sloffen, en dat is geen wonder, want de meeste 'gastarbeiders' komen uit Italië en Spanje en zijn rooms-katholiek. Aalmoezeniers, niet zelden gewezen missionarissen die een aardig woordje buiten de deur spreken en die ervaring hebben in het omgaan met vreemde culturen, geven gelegenheid tot gezellig samenzijn en ontpoppen zich tot patroons bij wie men in nood kan aankloppen (Leussink 1962; Van der Velden 1965: 391; Van Vlerken 1990: 101). De bedrijfsapostolaten groeien allengs uit tot kristallisatiepunten van sociale zorg. Van het één komt het ander.

In de IJmond besluiten katholieke sociaal-charitatieve instellingen in 1956 een maatschappelijk werker vrij te stellen voor de "vreemdelingenzorg" (Van der Velden *ibid.*: 392; Wals 1981: 15). Vier maanden later, in 1957, richten zij officieel een zelfstandige stichting op voor maatschappelijke en culturele opvang en verzorging van rooms-katholieke buitenlanders. De Peregrinus-stichting, zoals zij komt te heten, is vervolgens betrokken bij de oprichting van katholieke zusterverenigingen elders in de regio, zoals in Alkmaar en de Zaanstreek. In Utrecht in 1960 neemt een aalmoezenier contact op met het Katholiek Instituut voor Maatschappelijk Werk. Dit stelt een spreekuur in en richt een trefpunt voor Italianen op (Buis 1967: 153; zie ook Immigranten 1962: 9-13). Het beheer van die *casa* is in

handen van de Commissie Recreatie Italianen die later, als de zielszorg en het maatschappelijk werk zich ook tot Spanjaarden uitbreiden, wordt omgezet in de Commissie Bijstand Buitenlandse Werknemers. In 1964, wanneer ook Grieken en Turken tot de doelgroep van de commissie gaan horen, besluiten welzijnsinstellingen van verschillende denominaties deze commissie om te vormen tot een stichting. In Amsterdam oefent aanvankelijk een pater die tien jaar in Italië had gewerkt, de zielszorg voor de Italiaanse werknemers uit. In 1960 besluit het Interparochieel Sociaal-Charitatief Centrum een commissie op te richten die deze pater ondersteunt en "de maatschappelijke opvang" voor haar rekening neemt (Fritscheck 1961). Nog datzelfde jaar neemt de commissie het *Casa Italiana* in gebruik. Uit deze activiteiten ontwikkelt zich later de plaatselijke welzijnsstichting voor migranten. In Enschede nemen functionarissen uit het bedrijfsleven, een vormingswerker van het CJV Industrierwerk en enkele Italianen in 1960 gezamenlijk het initiatief tot de oprichting van de Commissie Recreatie Buitenlandse Werknemers Enschede. In 1965, als de werkzaamheden van de commissie sterk toenemen, is daar de Stichting Buitenlandse Werknemers Enschede (Groot Zever 1965a en 1965b; Wever 1967: 142-148). In Rotterdam wordt in 1960 op initiatief van het Bedrijfsapostolaat het opvangcentrum *Circolo Italiano* geopend. Zodra het centrum meer activiteiten gaat ontplooiën, wordt het persoonlijk initiatief overgenomen door een comité. Hieruit ontstaat later de Stichting Hulp aan Buitenlandse Werknemers voor het Rijnmondgebied. (Van der Drift 1965: 282). In Limburg, tenslotte, neemt de Katholieke Limburgse Emigratie Stichting die - ervaren als zij is met de problemen van jonge emigranten - de zorg voor de buitenlandse arbeider op zich (Knibbeler 1967: 127).

Ofschoon bestaande levensbeschouwelijke instellingen voor maatschappelijk werk steeds het initiatief nemen, kiezen zij van stond af aan voor een categoriale aanpak. Zij zien de 'sociale assistentie' aan 'gastarbeiders' als een ander soort werk, iets voor specialisten, klaarblijkelijk omdat het om een ander soort mensen gaat. Het feit dat 'gastarbeiders' tijdelijke passanten zijn die hun uiteindelijke bestemming elders hebben, ligt zeker ten grondslag aan dit gezichtspunt. Maar er is meer aan de hand. De publikaties van welzijnswerkers, ambtenaren en beoefenaren van de wetenschap uit die dagen zijn doorspekt met termen als 'mentaliteit', 'geaardheid', 'levenswijze', 'vreemdheid', 'gewoonte' en 'aanpassing'. Een

standaardzin is: "In ons land wordt de buitenlandse werknemer geconfronteerd met een ander klimaat, met ander voedsel, een andere landsaard, met andere leefgewoonten en gebruiken" (Van der Velden 1962: 113). De schrijver hiervan, die korte tijd later directeur van Peregrinus zal worden, vervolgt met een betoog over "acclimatisatie en aanpassing" van de "werkmigranten".

Op de Ministeries van Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken slaan zijn inzichten kennelijk goed aan, want hij wordt spoedig benoemd in de Interdepartementale Werkgroep Buitenlandse Werknemers, later de Interdepartementale Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Buitenlandse Werknemers (Wals 1981: 28). De Graan (1964: 351-357), in die dagen het hoofd van de Onderafdeling Coördinatieorganen en Migratie van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, draagt min of meer dezelfde boodschap uit: "In verband met de bevolkingsdichtheid [is] het leven hier nogal streng gereguleerd. Wij mogen niet veel, al merken we dat zelf niet omdat we eraan gewend zijn. Maar voor de zuiderlingen, die in een minder geordende samenleving zijn opgegroeid, valt dat meestal niet zo makkelijk te aanvaarden. (...) Vanuit de gebondenheid in hun eigen streekcultuur komen zij meestal alleen te staan in een hooggeïndustrialiseerde omgeving, waarin het tempo, de arbeidsdiscipline en de grote hoeveelheid vrije tijd hun wezensvreemd zijn. Bovendien spreken zij de taal niet." De Graan voorziet, vooral als zij hun gezinnen laten overkomen, "legio aanpassingsproblemen". "Deze aanpassingsproblemen, zo zij al niet tot ongewenst wangedrag leiden, wat wel eens, maar gelukkig niet al te veel, voorkomt, hebben toch veel menselijk verdriet tot gevolg, dat beter vermeden kan worden. (...) De migrant luwt zijn onlustgevoelens op de ontvangende bevolking en deze denkt meewarig over de arme sloeber, die het niet kan bolwerken of die zich, in hun ogen, misdroeg." Maar De Graan geeft hoop. "Wij weten nu dat een zorgvuldige begeleiding van de migratie veel mislukking en veel menselijk leed kan voorkomen, maar ook vele kosten kan besparen." Zo denkt De Graan aan voorlichting aan de Nederlandse bevolking. "[Er] ontbreekt wel eens het begrip voor hun andere geaardheid, die zij meebrengen uit hun geheel van ons verschillende culturele achtergrond, daar hun gedragingen niet aansluiten op de verwachtingen, die wij omtrent wat behoorlijk gedrag is, hebben. Met name is dat vaak het geval ten aanzien van de man-vrouw relatie, die nogal eens complicaties en ongewenste gevolgen oplevert." Voorts denkt De Graan aan hulpverlening aan de

buitenlandse werknemers. "In het algemeen wordt ernaar gestreefd in de eerste plaats het contact met landgenoten te bevorderen. Dan hebben zij, die dezelfde problemen hebben, steun aan elkaar en zij voelen zich tenminste niet alleen."

Simons, beoefenaar van de sociale wetenschap, veronderstelt in *Mens en Maatschappij* dat de Italiaanse 'gastarbeiders' mogelijk niet zijn opgewassen tegen hun verandering van 'milieu'. "Psychische moeilijkheden" en verschijnselen van "desoriëntatie en afweer" acht hij welhaast onvermijdelijk. Daarnaast meent hij dat de komst van vreemden per definitie de sociale verhoudingen verstoort. "Indien de sociaal-culturele omstandigheden van immigranten en autochtonen te veel afwijken, [zijn] beide groepen onvoldoende in staat uit zichzelf een geëigende toenadering tot stand te brengen. Zij moeten daarin worden geholpen." Simons pleit voor opnemings van 'gastarbeiders' in "gezellenhuizen" (Cf. Buis 1967: 162). "Het blijkt namelijk vaak zelfs gewenst, dat de aanpassing minder direct en meer gelijkmatig verloopt om gevoelens van frustratie en desoriëntatie te vermijden. In de tehuizen voelen de nieuwkomers door contact met land- en lotgenoten zich minder geïsoleerd." De inheemse bevolking zal de nieuwkomers uiteindelijk accepteren, "al zal deze de groep niet als volwaardig erkennen". Simons werpt zich op voor "integratiebevorderende maatregelen van bedrijfswege en van de overheid" ter voorkoming van conflicten door cultuurverschillen. Het welslagen daarvan hangt trouwens mede af van "het gehalte en de ontwikkeling van de binnenkomende groep. Indien selectie mogelijk is, verdient het aanbeveling op de sociale eigenschappen te letten van ongeschoolden en hiermee in ontwikkeling gelijkstaande werknemers" (Simons 1962: 234-245; zie ook Knibbeler 1962). Een anonieme schrijver in het katholieke blaadje *Sociaal Octaaf*, tenslotte, steekt de lof-trompet over een Spanjaard die ondanks zijn korte verblijf "reeds vrij behoorlijk Nederlands spreekt" en wiens wil het ook is geweest "om zich hier zo snel mogelijk aan te passen". Die inzet streelt het gemoed van de schrijver die afsluit met de verzuchting: "Als alle buitenlandse werknemers deze mentaliteit zouden bezitten dan zou de integratie van de groep in zijn geheel snel verlopen" (Immigranten 1962: 7-13).

Al met al stel ik vast dat deze schrijvers, afkomstig uit het maatschappelijk werk, de overheid en de wetenschap, ideologisch overeenstemmen omtrent de probleemstelling. Nederland heeft te maken met mensen uit een geheel andere

samenleving, met een andere, meer traditionele cultuur en een eigen landsaard. Hun mentaliteit en gewoonten wijken af van wat Nederlanders gewend zijn, en - meer dan dat - van wat zij betamelijk vinden. De nieuwkomers, kortom, vormen een aparte categorie omdat zij sociaal-cultureel anders zijn dan de Nederlanders. Aangezien dit anderszijn ideologisch wordt verbonden met het lidmaatschap van een (imaginaire) volksgemeenschap, kunnen we hier spreken van *etnische minorisering*. Het is van belang om goed te beseffen wat hier de centrale parameters zijn: de 'Ander' wordt *niet* geproblematiseerd op grond van fenotypische kenmerken, nationalistische, juridische of andere. Er is dus geen sprake van racialisering of nationalisering.

De ideologische overeenstemming strekt zich voorts uit over de waardering van de non-conformiteiten van de 'Ander'. 'Gastarbeiders' kennen de strenge Nederlandse regels niet en dat kan leiden tot desoriëntatie en psychische labiliteit, en verder tot sociale spanningen en wangedrag, vooral als hun 'gehalte' en 'ontwikkeling' laag is. In deze opvatting schuilt een klasse-element. Het gaat immers om mensen die in de Nederlandse samenleving - al is het maar tijdelijk - tot de laagste sociale klassen behoren.⁶⁹ De articulatie van deze ideologie herinnert aan de problematisering van 'onmaatschappelijken'. Toch wordt de 'onaangepastheid' van 'gastarbeiders' vooralsnog niet als een even kolossaal probleem ervaren. Dit komt wellicht doordat de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid' in deze periode juist luwt of zelfs suspect wordt. Maar vooral ook door de verwachting dat het probleem zich vanzelf oplost wanneer de 'gastarbeiders' naar huis terugkeren. Hun aanwezigheid is nog tamelijk vrijblijvend. Men acht ingrijpen wel gewenst zolang zij in den lande verblijven, maar dat ingrijpen moet niet zo streng en veelomvattend zijn dat deze 'onaangepasten' van hun eigen 'milieu' vervreemden. Daardoor zouden zij helemaal gedesoriënteerd en ontheemd kunnen raken, en bovendien zou dat hun herinpassing in hun land van herkomst nodeloos bemoeilijken. De beste oplossing, zo redeneert men, is intensieve sociale begeleiding gericht op hun geleidelijke 'accomodatie' aan de Nederlandse samenleving.

De nieuwkomers doen er goed aan hun mentaliteit en levenswijze te

69 De zelfde mensen behoorden in het land van herkomst vaak tot geheel andere sociale klassen. Velen waren keuterboeren. Om deze reden vat Niessen (1987: 12-13) hun arbeidsmigratie op als een proletariseringsproces.

modelleren naar de Nederlandse. Mede vanwege de vrijblijvendheid van hun aanwezigheid is er wel wat ruimte voor hun eigen 'identiteit'. Nederlanders moeten zolang de nieuwkomers nog niet zover zijn enige tolerantie opbrengen. De stichtingen voor hulp en bijstand aan buitenlandse werknemers vervullen hierbij een essentiële, maar tegelijkertijd bevoogdende rol. Dat blijkt onder andere uit de samenstelling van hun besturen. Verschillende maatschappelijke geledingen - behalve de 'gastarbeiders' zelf - zijn in de besturen vertegenwoordigd: afgevaardigden van levensbeschouwelijke liefdadige instellingen, werkgevers, de gemeenten, soms vakbonden, pensionhouders, enzovoort. Geheel volgens de principes van het corporatisme zetten zij zich allen in voor de zaak van de 'gastarbeiders', zonder daarbij belangentegenstellingen te erkennen. Zeker in de beginfase van de 'gastarbeid' beschouwen de betrokkenen de heersende economische, politieke en ideologische verhoudingen als vaststaande gegevens en definiëren zij het lot van de 'gastarbeiders' als een aparte 'problematiek'. Wel of niet bedoeld, de stichtingen worden zo de instantie ter voorkoming van sociale fricties die verband houden met de tewerkstelling van 'gastarbeiders'.

Ofschoon 'individuele sociale assistentie' zeker op het programma staat, krijgt de begeleiding vooral de vorm van 'groepswork'. De gedachte is dat sociale verankering en lidmaatschap van een sociale gemeenschap noodzakelijke voorwaarden zijn voor volwaardige participatie in de samenleving.⁷⁰ Degenen die zijn losgeslagen en gespeend van sociale banden kennen niet hun plek in en verantwoordelijkheid voor de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken, en zijn derhalve niet in staat zich aan te passen. Het groepswork is dus in eerste instantie gericht op het bieden van sociale oriëntatie aan en het verstevigen van onderlinge banden van 'gastarbeiders' die, bij voorkeur, uit één en hetzelfde land komen. In tweede instantie is het groepswork gericht op hun voorzichtige aanpassing aan de Nederlandse samenleving. Een beperkt deel van de werkzaamheden bestaat uit het geven van voorlichting aan Nederlanders over de achtergronden van de 'gastarbeiders'. Het welslagen van het aanpassingsproces hangt immers mede af van hun 'onbevooroordeelde' houding, zo veronderstelt men. Het particulier initiatief is bij uitstek uitgerust om deze sociale arbeid ter hand te nemen. Gaandeweg

70 Hierin herken ik de 'sluisfunctie' van categoriale instellingen waar Van Amersfoort over spreekt (1974: 47).

wordt de sociale zorg voor 'gastarbeiders' een bezigheid van gespecialiseerde vakkrachten.⁷¹

Groot Zever (1965b) geeft een kijkje in de keuken van de stichting te Enschede; hijzelf is daar hoofd. Bij het "werken met groepen buitenlandse werknemers" is "zelfwerkzaamheid" één van de doelstellingen en de "groepsleider" doet er het zijne aan om dat te bereiken. Wat Groot Zever niet vermeldt is dat het daarbij gaat om 'zelfwerkzaamheid' naar Nederlandse normen. "Het tot ontwikkeling brengen van zelfwerkzaamheid [is] een moeilijke en vaak subtiele zaak, die een bepaalde tijd nodig heeft om te groeien. Directief optreden is in bepaalde gevallen, wanneer bijvoorbeeld het gesprek over een bepaald punt stopt, niet alleen verleidelijk, maar blijkt soms vooral in de aanvang noodzakelijk" (Ibid.: 416). Groot Zever geeft een voorbeeld. De verkiezingen voor een Spaanse commissie verlopen niet helemaal gladjes. De Spanjaarden willen alleen een voorzitter kiezen, maar volgens de groepsleider is dat een zaak van de gekozen commissie; wat eerst dient te gebeuren is het kiezen van de commissie. Hun handelwijze is "naar Spaanse verhoudingen" wel te begrijpen, zegt Groot Zever, maar de stichting kan ze natuurlijk niet goedkeuren. Voor de leden van de commissies organiseert de stichting vervolgens een weekend met als thema 'De kunst van het leidinggeven'. "Het resultaat was verrassend. Hoewel de leiding van het weekend meende, dat de deelnemers geprepareerd moesten worden op hun leider-zijn en hen wees op de verschillende taken van het bestuur, bleek dat zij al veel verder waren dan de leiding dacht. Het gebodene aan inleiding was voor hen klare taal" (Ibid.: 417).

Van der Velden (1966: 92-94) geeft enig inzicht in de begeleiding van gezinnen door de stichting te Beverwijk. Hij meldt dat zijn stichting met het bedrijfsleven en de besturen van omliggende gemeenten heeft afgesproken de buitenlandse gezinnen verspreid te huisvesten in verschillende gemeenten en in verschillende wijken. Zodra het gezin zich in Nederland heeft gevestigd krijgt het bezoek van een medewerker van de stichting, die dan stevast het onderwijs van de kinderen aanroert. De stichting streeft naar spreiding van de kinderen over verschillende scholen, "zulks ter bevordering van de aanpassing van de gezinnen", stelt Van der

71 Aanvankelijk zijn dat vrijwel uitsluitend Nederlanders. In een later stadium nemen ook migranten het uitvoerende werk ter hand. Niet zelden zijn dat personen die zijn opgeklommen als bedrijfstolk en die door middel van een urgentie-opleiding aan de Sociale Academie worden bijgespijkerd. Het duurt nog geruime tijd eer de eerste migranten de dagopleiding uitstromen.

Velden. "Veel ouders hebben geen inzicht in de Nederlandse opvattingen, o.m. niet ten aanzien van de leerplicht. (...) Met de scholen is afgesproken, dat deze het centrum zullen waarschuwen bij onnodig veel verzuim en ook voor andere gelegenheden te allen tijde een beroep op de stichting kunnen doen. Met de ouders wordt dit dan doorgesproken." De stichting besteedt voorts gedurende een lange periode speciale aandacht aan de overgekomen vrouwen.

Aanvankelijk zijn het uitsluitend het bedrijfsleven en de caritas die de kosten voor deze projecten opbrengen. Het Ministerie van Maatschappelijk Werk verstrekt voorlopig geen reguliere bijdrage aan de kosten, al volgt het de ontwikkelingen met grote interesse en moedigt het het particuliere initiatief aan op de ingeslagen weg voort te gaan. Daarin komt verandering in het begin van de jaren zestig. In 1964 wordt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1963 een voorlopige rijks-subsidieregeling van kracht (Wals 1981: 33). Verschillende overwegingen liggen aan de beleidswijziging van het ministerie ten grondslag. Om te beginnen trekken de stichtingen meer werkzaamheden naar zich toe. Eén en ander staat niet los van de gezinshereniging die sinds 1960 schoorvoetend op gang komt. Voor de stichtingen, maar zeker ook voor de overheid krijgt de 'problematiek' van de 'gastarbeiders' door de komst van hun vrouw en kinderen een ietwat ander karakter. De buitenlanders gaan zich nu ook vertonen in andere maatschappelijke sectoren dan uitsluitend de arbeidsmarkt en hun 'onaangepastheid' manifesteert zich daardoor sterker in de samenleving. Daarenboven krijgt hun aanwezigheid een meer permanent en dus minder vrijblijvend karakter. Voor de stichtingen is dat reden om bij het ministerie aan te dringen op 'structurele subsidiëring'. Het is interessant dat sommigen hierbij de vergelijking trekken met het woonwagengerwerk. Het bestuur van de Peregrinus-stichting schrijft in 1963: "Subsidiëring van de kant van uw ministerie op gelijke basis als thans voor het woonwagengerwerk geldt -hetgeen vanuit een bepaalde hoek *het meest met het vreemdelingen-opvangwerk vergelijkbaar is* - zou een redelijke basis vormen, waarop zowel in het IJmondgebied als elders een continue opvangs- en begeleidingsactiviteit ten aanzien van buitenlandse werknemers in de Nederlandse gemeenschap vanuit particulier initiatief gestalte kan krijgen" (Wals 1981: 33; cursivering van mij -JR). Inmiddels hebben zich de eerste gewelddadige conflicten voorgedaan. In 1961 in Enschede, Almelo, Hengelo en Oldenzaal raken Italianen en Spanjaarden slaags

met Twentse 'nozems'. De rellen doen flink wat stof opwaaien en leiden zelfs tot vragen in de Tweede Kamer en de instelling van een commissie van goede diensten vanwege de Ministeries van Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken. Volgens Groenendijk (1990: 82) is het "waarschijnlijk" dat de schok die de rellen in Twente teweegbrachten de departementale besluitvorming rond de subsidiëring van het maatschappelijk werk heeft versneld. Aanvankelijk vergoedt het ministerie 40% van de begroting van de welzijnsstichtingen. Later, in 1969, zal het subsidie worden verhoogd tot 70%, in 1972 tot 95%, en na 1975 tot slot tot 100%. De stichtingen maken dan al geen deel meer uit van het verzuilde maatschappelijke werk.

De stichtingen blijven in principe autonoom, maar vanzelfsprekend krijgt de overheid door het subsidie-instrument een steeds grotere stem in het kapittel. Subsidiëring gaat immers gepaard met voorwaarden en de ontvangers schikken zich doorgaans in die voorwaarden. Vooral als de stichtingen mede dankzij overheidssubsidie uitgroeien tot instellingen van behoorlijke omvang, worden zij kwetsbaar voor inmenging van de overheid. Er staan dan teveel belangen - niet in de laatste plaats banen - op het spel om de wensen van de overheid naast zich neer te leggen. Een voorbeeld van overheidsinvloed geeft Van Vlerken (1990: 104-105). Aan het eind van de jaren zestig komt een brede democratiseringbeweging op gang en de stichtingen ontsnappen daar niet aan. De democratisering van de hulpverlening komt tot stand "niet omdat het bestuur dit zo belangrijk vond, maar omdat het voorgeschreven werd door de belangrijkste subsidiegever, het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk". Naarmate de tijd voortschrijdt en meer sociale contradicties aan het licht komen, gaan de opvattingen van de overheid en het maatschappelijk werk over wat er te gebeuren staat, verder uiteenlopen. Daarover verderop meer. In de beginperiode echter staan de stichtingen stevig op hun grondvesten en is er in grote mate sprake van ideologische consensus.

Hoezeer het fenomeen van de welzijnsstichtingen is aangeslagen, inclusief hun takenpakket, subsidiestructuur en ideologische grondslag, moge blijken uit het feit dat Surinamers er zelf voor kiezen om identieke instellingen van de grond te brengen (De Graaf, Penninx en Stoové 1988: 215; zie ook Van Amersfoort 1968:

46). In tegenstelling tot de welzijnsstichtingen voor buitenlandse werknemers worden deze stichtingen hoofdzakelijk een aangelegenheid van Surinamers zelf.

Wetenschapsbeoefenaren hebben tot laat in de jaren zestig amper interesse getoond in het onthaal van 'gastarbeiders'. Een enkele publikatie verschijnt, maar ik heb er geen één kunnen vinden waarin afstand wordt genomen van de heersende ideologie, integendeel. Klaarblijkelijk is de opvatting gemeengoed dat 'gastarbeiders' in sociaal-cultureel opzicht afwijken van Nederlanders, dat die non-conformiteit problematische aspecten heeft, dat zijzelf en de samenleving het best zijn gediend met hun geleidelijke aanpassing aan de Nederlandse levenswijze en dat die aanpassing het best kan worden verwezenlijkt door middel van 'sociale begeleiding' door gespecialiseerde, aparte welzijnsinstituties.

5.4 DE 'GELEIDE INTEGRATIE' VAN 'ETNISCHE MINDERHEDEN'

De aanloop tot een nieuwe fase

In de jaren zeventig begint de economische conjunctuur te dalen. De werving van nieuwe 'gastarbeiders' gaat desondanks onverminderd door. Naast hen verschijnen nog talrijke andere migranten in Nederland, waarvan sommigen zeer tegen de zin van de overheid en het brede publiek. Surinamers, met name mensen uit de lagere sociale klassen, ontvluchten de op handen zijnde onafhankelijkheid van Suriname en eenmaal in Nederland maken zij geen aanstalten om weer snel te vertrekken.⁷²

Deze ontwikkelingen ten spijt houdt de overheid nog behoorlijk lange tijd vast aan het uitgangspunt dat Nederland geen immigratieland is en dat de migranten er slechts voor beperkte duur verblijven, in het geval van de 'gastarbeiders' slechts zolang er sprake is van economische hoogconjunctuur. Het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid bevestigt dat in 1970 nog eens in de *Nota Buitenlandse Werknemers* (de 'Nota Roolvink'). De overheid onderneemt van alles om de werkelijkheid met dat beeld te rijmen. Het Ministerie van Justitie koestert sinds

⁷² Dit neemt niet weg dat de terugkeerideologie wijdverbreid is (Penninx 1979a: 53). Dat geldt trouwens ook voor andere categorieën van migranten.

1965 de Vreemdelingenwet en doet er het zijne aan om te voorkomen dat migratie naar Nederland plaatsvindt. Het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid stopt in 1973 - na de eerste oliecrisis - de werving van 'gastarbeiders, en stelt in 1974 voor hun terugkeer te stimuleren met een vertrekpremie, een voorstel dat overigens door de Tweede kamer wordt verworpen. Niettemin bekrachtigt het ministerie daarmee het standpunt dat Nederland geen vestigingsland is voor 'buitenlandse werknemers'. In de discussie over deze zogenoemde 'oprot-premie' duikt het argument op dat de retourmigranten een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkelingen in hun land van herkomst (Penninx 1979a: 125-126). Dat argument vormt de grondslag van een programma voor remigratieprojecten dat het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking een jaar later lanceert. Mede om te voorkomen dat de 'vernederlandsing' van de kinderen van 'gastarbeiders' de retourmigratie in de weg zou staan, ontwikkelt het Ministerie voor Onderwijs en Wetenschappen een programma voor onderwijs in eigen taal en cultuur. De Ministeries van Sociale Zaken en Justitie gaan zich inspannen om de positie op de arbeidsmarkt van kortverblijvende en nieuwkomende buitenlandse arbeidskrachten te verzwakken ten gunste van de positie van inheemse Nederlanders en degenen die wel mogen blijven. Daarnaast treffen zij maatregelen om de aanwezigheid van illegalen tegen te gaan; deze maatregelen worden overigens gekoppeld aan een regularisatieregeling (zie Van Groenendael 1986). Juridische instrumenten worden ook overwogen om de migratie van Surinamers in te dammen. Het beeld heeft dan al postgevat dat "de Surinamer een ongeschoolde neger [is] die het in de samenleving niet kan redden en die welhaast automatisch afhankelijk blijft van uitkeringen zo hij al niet terecht komt in de wereld van criminaliteit en prostitutie" (Van Amersfoort 1987b: 480). Twee commissies worden geïnstalleerd om één en ander uit te werken (Biervliet, Bovenkerk en Köbben 1975: 338). Gedurende de beraadslagingen van die commissies suggereert de Minister van CRM in 1972 'rijksgenoten' een visumplicht op te leggen; enkele maanden later komt de Minister van Justitie met het idee op de proppen om de Grondwet te veranderen teneinde hun komst naar het Europese deel van het Koninkrijk te kunnen stoppen (Van Amersfoort 1987b: 481; Penninx 1979a: 60).⁷³ Geen van deze

73 Deze voorstellen komen volgens Van Amersfoort (1987b) voort uit het streven de immigratie te beheersen, maar in feite dragen zij bij aan een paniekstemming over de 'dreigende' massale komst van Surinamers. In die stemming wordt de beslissing om Suriname onafhankelijk

'oplossingen' wordt geëffectueerd, maar de uitspraken onderstrepen de ideologische voorstelling dat er Nederlanders zouden kunnen zijn met meer en Nederlanders met minder rechten.

De zorg voor de 'probleemgroepen' die - zolang het duurt - nog in Nederland verblijven, berust nog altijd bij het Ministerie van CRM. Dit houdt voor bepaalde 'probleemgroepen' een serie van categoriale welzijnsstichtingen in stand, die de 'onvolkomenheden' voortkomend uit hun verblijf in Nederland, moeten redresseren. Aan het einde van de jaren zestig brengt CRM de activiteiten voor zulke uiteenlopende 'vreemde' categorieën als 'gastarbeiders', Molukkers, Surinamers, Antillianen en woonwagenbewoners onder één noemer. Als "Migrerende Groepen" ressorteren zij voortaan onder één departementale afdeling die in de geest van de tijd een zwaarder accent gaat leggen op 'samenlevingsopbouw' (Peninx 1988b: 20).⁷⁴ In het geval van de 'migrerende groepen' komt dit neer op categoriaal opbouwwerk, wat los staat van het 'gewone', d.i. territoriale opbouwwerk. In zekere zin is het categoriale opbouwwerk een vreemde eend in de bijt en is zijn bestaan niet onomstreden (Cf. Peper 1969: 126-127). Maar het bestaan van aparte vormen van opbouwwerk is te verklaren: het vloeit logisch voort uit de in eerdere fasen gecreëerde instellingen en bijbehorende ambtelijke structuren. Hun bestaan is derhalve het produkt van de ideologische voorstelling dat bepaalde categorieën van de bevolking 'anders' zijn. Deze specifieke manier van denken en handelen structureert het zoeken naar (politieke) oplossingen voor bepaalde problemen die niet direct in de sfeer van het welzijn liggen. Zo schrijft Van Praag (1971: 25-26) dat het antwoord van de overheid op de "mede door discriminatie veroorzaakte huisvestingsproblemen" van "Westindische rijksgenoten" "de inruiming [is] van een plaats voor de Surinamers en Antillianen in het categoriaal opbouwbeleid" (Ibid.: 26-27). Hij legt uit dat het categoriale opbouwwerk "in elk geval een groepsgewijze benadering van allochtone categorieën [behelst] met het doel hen een bepaalde, nog nader te interpreteren, positie (n.l. die van redelijk ingepast zijn) in de plaatselijke samenleving te verschaffen" (zie ook Lucassen et al. 1974: 98-99).

te maken, geforceerd, meent Van Amersfoort. Angst van bepaalde Surinamers voor die onafhankelijkheid brengt die de exodus naar Nederland op gang. Een schoolvoorbeeld van een *self-fulfilling prophecy*.

⁷⁴ Lucassen et al. (1974: 99) spreken van "milieu-opbouw".

Naarmate de tijd vordert en "het migratiebeeld" door toenemende verblijfsduur en gezinshereniging verandert, schuiven deze doelstellingen ietwat op (Penninx 1979a: 148-149). In de *Nota Buitenlandse Werknemers* (1970) staat nog dat 'de buitenlander' zich aan het Nederlandse leefpatroon moet weten aan te passen, maar dat tegelijkertijd het bewaren van de eigen identiteit terwille van de heraanpassing in het eigen land, een kans moet worden gegeven. In de *Memorie van Antwoord*, die vier jaar later verschijnt, staat dat het streven naar integratie in "onze" samenleving in het belang is van het welzijn van de buitenlandse werknemer, maar ook van de samenleving omdat "een slecht geïntegreerde groep een bron van spanningen kan zijn, die tot conflicten aanleiding kan geven". Het accent komt dus meer te liggen op 'integratie', terwijl behoud van de eigen identiteit wordt afgezwakt of een andere inhoud krijgt. Volgens de *Memorie van Antwoord* moet buitenlandse werknemers de mogelijkheid worden geboden houvast te vinden in eigen waarden en gewoonten, "omdat goede relaties met de omringende samenleving niet te verwachten zijn van mensen die ontworteld raken en het besef van eigen waarde dreigen te verliezen". De overheid gaat de eigen identiteit van migranten meer zien als een provisorisch instrument dat slechts de functie heeft het grote doel van 'integratie' te dienen. De verschuiving naar een meer integrationistische aanpak valt samen met een grotere bemoeienis van de overheid met het welzijnswerk. De overheid neemt daarmee in zekere zin afstand van het credo dat de sociale zorg voor migranten primair een zaak is van het particuliere initiatief. Met het oogmerk het aantal gesprekspartners te verminderen en de coördinatie te verbeteren instigeert het Ministerie van CRM in 1975 de oprichting van de Landelijke Stichting Bijstand Buitenlandse Werknemers, later het Nederlands Centrum Buitenlanders.⁷⁵ In een ander verband doet de overheid voorstellen om een deel van de werkzaamheden van de welzijnsstichtingen - onder andere hun belangenbehartiging - over te hevelen naar bestaande, plaatselijke instellingen voor welzijnzorg. Dat gebeurt bijvoorbeeld in 1977 in een beleidsnota over de positie van Surinamers in Nederland, waarin wordt erkend dat "een groot aantal" zich blijvend heeft gevestigd. Een jaar later, na felle kritiek van Surinaamse welzijnsin-

75 De sterkere greep van de overheid op het categoriale welzijnswerk ontlokt bij sommigen de kritiek dat de stichtingen fungeren als een doorgeefluik van CRM (zie Projektgroep Trekarbeid 1978).

stellingen, nuanceert de regering haar standpunt ietsje. Ze staat nu op het standpunt dat de signalerende, pleitbezorgende en groepsbelangen behartigende functies van de welzijnsinstellingen voor Surinamers nodig en nuttig zullen zijn zolang Surinamers niet vanzelfsprekend als gelijkwaardige medeburgers worden bejegend. Wat de regering betreft zouden de bestaande organisaties voortaan wel de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal-culturele werk kunnen verzorgen, mits uiteraard deze daarvoor de nodige 'deskundigheid' vergaren. Over een tijdslimiet spreekt de regering zich niet uit. De sterkere bemoeienis van de overheid met deze migranten vindt zijn weerslag in de ambtelijke hiërarchie. De afdeling op het Ministerie van CRM die zich met 'migrerende groepen' bezighoudt, wordt in 1976 opgewaardeerd tot directie.

Het is interessant dat de overheid de rol van het categoriale welzijnswerk (en zijn taak bij de ontwikkeling van eigen identiteit van migranten) gaat relativëren naarmate haar besef groeit dat "een aantal" migranten zal blijven. Ze wil dat algemene maatschappelijke instituties zich gaan bezighouden met de 'inpassing' van migranten in de samenleving. Al langer wordt de vraag gesteld in hoeverre het welzijnswerk is toegerust om de problemen van gevestigde migranten op te lossen. De Adviescommissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Surinamers in Nederland bijvoorbeeld, die vanaf 1976 het Ministerie van CRM adviseert, bepleit meermalen grotere inspanningen van overheidswege om de achterstandspositie van Surinamers en Antillianen op de terreinen van werk en huisvesting te kunnen opheffen (Penninx 1979a: 64). Ook wordt de retorische vraag gesteld of de welzijnsstichtingen, met name die voor buitenlandse werknemers, wel aan hun 'eigenlijke' taken toekomen. In de praktijk gaat namelijk ontzettend veel tijd op aan individuele hulpverlening en pleitbezorging. Dit komt echter mede doordat algemene dienstverlenende instellingen de gewoonte hebben om migranten naar 'hun' stichtingen door te verwijzen (De Graaf, Penninx en Stoové 1988: 216; Penninx 1979a: 152). De gedachte dat speciale vaardigheden vereist zijn om met deze migranten om te kunnen gaan, leeft onmiskenbaar sterk.

Intussen groeit de ongerustheid over wat er in de samenleving gaande is: de economische crisis grijpt om zich heen, de werkloosheid blijft stijgen, criminele excessen vinden plaats, de eenheid en harmonie van de samenleving staat op het spel. Zonder dat men direct de oorzaken op het conto van de nieuwkomers

schuift, wordt hun aanwezigheid wel met deze problematiek geassocieerd. Er ontstaat een crisissfeer waarin bepaalde migranten een status toebedeeld krijgen die doet denken aan wat Solomos et al. (1982: 23) noemen "*the enemy within*". Hun aanwezigheid in Nederland wordt daarmee in zekere zin tot een beheersingsvraagstuk gedefinieerd.⁷⁶ Typerend voor de crisissfeer zijn uitspraken als zou de tweede generatie van 'gastarbeiders' een "sociale tijdbom" zijn (Bol 1979: 6; Schumacher 1979b: 16-17). De *enemy within* heeft zich in de loop van de jaren zeventig op tal van plaatsen gepresenteerd: in verschillende gemeenten breken gewelddadigheden uit rond migranten, in de Bijlmer vonden massale kraakacties plaats door Surinaamse woningzoekenden, in de 'rosse' buurt in Amsterdam en rond de Kruiskade in Rotterdam ontstaat een drugscene waarin vooral Surinaamse junkies en dealers opvallen, en op verschillende plaatsen trachten groepjes Molukse jongeren de vestiging van een onafhankelijke Molukse republiek met geweld te forceren. Voor veel Nederlanders zijn deze conflicten, waarbij zelfs slachtoffers vallen, een traumatische ervaring. Met name de treinkapingen in 1975 en 1977 doen een schokgolf door de Nederlandse samenleving gaan. Men gaat zich afvragen hoe het komt dat een bevolkingsgroep die al zo lang in Nederland woont, nog steeds niet is 'geïntegreerd'.

De tenor van veel reacties, zeker in kringen van de overheid, is dat de gewelds-uitbarstingen van Molukkers mede het gevolg zijn van hun uitsluiting van sociale goederen en diensten. Dat is interessant, omdat hiermee het proces van sociale verdeling ter discussie wordt gesteld. Speciaal voor de Molukkers ontwerpt de overheid een uitgebreid programma van maatregelen gericht op hun insluiting. Tijdens het debat daarover in de Tweede Kamer vraagt PvdA'er Molleman of dit prachtige beleid ook zou kunnen gelden voor andere categorieën. De coördinerend Minister van CRM wijst die suggestie nochtans af (Cf. Köbben 1979: 150). Toch rijpt de gedachte - juist op de burelen van zijn eigen departement - dat ook bij die andere categorieën de aanpak van pappen en nathouden niet (meer) werkt. Daarmee wordt de vraag urgent hoe de Nederlandse imaginaire gemeenschap eruit ziet en hoe de Nederlandse natie-staat zou moeten worden ingericht. De

76 Rinsampessy (1975: 56) beschrijft hoezeer publieke uitingen van Molukkers worden geïnterpreteerd als probleem voor de "nationale veiligheid". Dit zou bij de overheid het verlangen aanwakkeren Molukkers sneller en onder dwang te assimileren.

eventuele insluiting van verschillende categorieën migranten gaat al met al gepaard met ideologische en politieke veranderingen. Als gevolg hiervan krijgt de overheid een aanzienlijk grotere bemoeienis met het wel en wee van migranten.

Een nieuwe fase

Een brede en meer samenhangende visie op de positie van migranten wordt eerst in 1979 in het WRR-rapport over 'etnische minderheden' en in de daaropvolgende regeringsnota's naar voren gebracht. Dan al is er een coördinerend minister aangewezen, die van Binnenlandse Zaken. Wat behelst het WRR-rapport? Om te beginnen rekent de WRR definitief af met de idee dat Nederland geen immigratieland is; dat is het de facto namelijk wel. De raad verklaart echter tegelijkertijd dat alles in het werk gezet moet worden om toekomstige migratie - met uitzondering van gezinshereniging - te voorkomen (Ibid.: xxxv-xxxvi). Nederland is immers al zo vol, migratie is nadelig voor de herkomstlanden, en *last but not least* de "kostbare inspanningen" om de positie van de 'etnische minderheden' te verheffen zouden tot "onoverzienbare proporties" uitgroeien. Dit standpunt hinkt ideologisch op twee benen. Enerzijds erkent de raad dat verschillende categorieën migranten feitelijk deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Na jarenlang niet echt geïncorporeerd te zijn, horen zij er nu wel bij. Anderzijds problematiseert de raad de aanwezigheid van dezelfde categorieën. Die is een last voor de samenleving en derhalve moet hun aantal binnen de perken worden gehouden. De WRR onderscheidt verschillende problemen die "in het algemeen" volgen op "de immigratie van omvangrijke groepen van een andere cultuur en/of ras in een gevestigde samenleving" (Ibid.: vii). Volgens de WRR zijn de problemen dus niet het gevolg van de (lage) klassepositie van de migranten, of van de onnozelheid van de samenleving omtrent de aard van hun verblijf, maar het gevolg van culturele verschillen.⁷⁷ Met andere woorden, de komst van bepaalde migranten is import van culturele non-conformiteit. Kennelijk gaat de WRR ervan uit dat Ne-

77 De WRR (1979: xi-xii) stelt dat ongelijke kansen en ongelijkwaardige behandeling van de Surinamers en Antillianen mede in stand worden gehouden door "de raciale verschillen" tussen hen en - het staat er niet met zoveel woorden, maar ik vermoed - de inheemse Nederlanders. Dit is een voorbeeld van racialisering. In de analyse en conclusies is dit echter een ondergeschikt detail. Het dominante discours is in termen van cultureel isolement en sociale achterstand.

derland, althans in de publieke sfeer, een monoculturele samenleving was,⁷⁸ en dat de ontstane etnische of culturele verscheidenheid ipso facto leidt tot problemen: dat is mijns inziens een ideologisch oordeel.

De problemen hebben betrekking op de sociale achterstand van de 'etnische minderheden', op hun aanpassing aan de "dominerende cultuur" c.q. hun handhaving van eigen identiteit en op de bereidheid van de Nederlanders een harmonische samenleving te ontwikkelen. De raad meent dat de veronderstelde tijdelijkheid van hun verblijf een adequate aanpak hiervan in de weg heeft gestaan. Hierdoor werd de "ontwikkeling van een multi-culturele samenleving", de "botsing van culturen" en de "structurele versterking van de sociaal-economische positie van de minderheden" naar de achtergrond geplaatst. In zijn rapport benadrukt de WRR de gemeenschappelijkheid en het bijzondere karakter van de problemen van veel leden van 'etnische minderheden' die neerkomen "problemen van achterstand, eigen culturele identiteit en ontmoeting met een anders geaarde samenleving" (Ibid.: viii). Zo hebben zij een relatief laag opleidingsniveau, geringe vakbekwaamheid en scholing, nauwelijks enige economische macht (Ibid.: xii), en koesteren zij hun eigen beelden over de verhoudingen tussen mannen en vrouwen, de gezinsrelaties, het arbeidsethos, eetgewoonten, de verhouding van de burgers tot de overheid enzovoort (Ibid.: x). Velen ervaren deze 'problemen' cumulatief, wat niet geldt voor leden van andere economisch zwakke groepen in de samenleving, meent de WRR. Voor de harmonie in de samenleving is het essentieel dat de gevaren van sociale achterstand en cultureel isolement worden gekeerd. De tolerantie van de meerderheid ten opzichten van de 'etnische minderheden' en hun cultuur hangt immers samen met de "sociale status" - dat wil zeggen de mate van achterstand - van de minderheden, aldus de WRR.

Deze karakterisering herinnert sterk aan de problematisering van 'onmaatschappelijke'. Ook bij hen werden sociaal-economische kenmerken gekoppeld aan sociaal-culturele kenmerken. Wat dat betreft illustreren beide gevallen hoezeer de

78 Op p.xxi merkt de WRR op dat de cultuur in de landen van herkomst en in de Nederlandse samenleving niet homogeen en statisch is. Deze opmerking ondergraaft mijn conclusie allermint. Ze staat namelijk in een passage waarin de raad de doelstelling van 'behoud van culturele identiteit' bekritiseert: op grond van het argument dat culturen dynamisch zijn, voorspelt de WRR dat migranten in het ontvangende land toch "onwillekeurig enige normatieve invloeden ondergaan". De WRR doet het streven naar 'behoud van culturele identiteit' daarom als onrealistisch van de hand.

differentiatie in sociale klassen op zowel economische als ideologische gronden geschiedt. Maar meer dan dat, ze illustreren ook hoezeer non-conformiteit bovenal en op de eerste plaats wordt gelokaliseerd bij de laagste klassen. Degenen die tot de hogere klassen behoren worden allerminst geïmpliceerd, integendeel, hun aanwezigheid in Nederland wordt met forse belastingvoordelen beloond.⁷⁹ Er zijn desalniettemin interessante verschillen. Bijvoorbeeld in de evaluatieve componenten van de respectievelijke ideologieën. De non-conformiteit van 'onmaatschappelijken' werd zonder meer negatief gewaardeerd. Hun 'identiteit' - men sprak toen vooral van 'mentaliteit' - moest zonder pardon worden omgesmolten tot een 'normale' identiteit. De 'identiteit' van 'etnische minderheden', daarentegen, wordt weliswaar problematisch geacht, maar niet volledig afgewezen. Men gaat er omzichtiger mee om en onderkent zelfs positieve en te respecteren aspecten. Feit blijft dat de WRR verwacht dat 'etnische minderheden' in de samenleving "een sterke druk tot conformering" zullen ondergaan (Ibid.: xvii) en dat in concrete gevallen van cultuurconflict "de opvatting van de meerderheid zal domineren" (Ibid.: xxii), maar toch.⁸⁰ Samenhangend met deze toekenning van ruimte voor de etnische of culturele non-conformiteit van 'etnische minderheden' wordt - eveneens meer dan bij 'onmaatschappelijken' het geval is - de omringende samenleving enigermate geïmpliceerd. De WRR onderkent verschijnselen als discriminatie, stigmatisering enzovoorts, al gaat de raad niet zover de etikettering van bepaalde categorieën als 'etnische minderheden' ook als vorm van stigmatisering op te vatten.⁸¹

Voor deze verschillen in behandeling van 'onmaatschappelijken' en 'etnische minderheden' heb ik drie verklaringen. In de eerste plaats verkeert het proces van minorisering in een andere historische fase. Rond 1980 heerst een andere tijdgeest dan in de jaren vijftig. Het past nu niet meer om de non-conformiteit van bepaalde mensen zo radicaal te verwerpen. In de tweede plaats gaat het bij 'etnische

79 Sinds 1970 genieten buitenlandse werknemers die in dienst zijn van internationale bedrijven, een bijzondere kostenafrek. Deze zogenaamde 35%-regeling geldt in beginsel maximaal gedurende de eerste zestig maanden van hun verblijf in Nederland.

80 Tien jaar later, in het rapport *Allochtonenbeleid*, laat de WRR (1989) zich van een geheel andere kant zien. Nu presenteert de raad vooral het idee dat de eigen identiteit de 'integratie' juist in de weg staat. De verwantschap met de problematisering van 'onmaatschappelijken' is in dit rapport veel sterker.

81 Vergelijk Lucassen en Penninx (1985: 135), die de voorzieningen die uit het

minderheden' om categorieën van de bevolking van wie wordt verondersteld dat ze een andere landsaard hebben. Het rücksichtslos afwijzen van hun eigenheid zou makkelijk kunnen worden geïnterpreteerd als 'racisme' (in de populaire zin des woords). Maar daar rust een taboe op; de norm schrijft respect en begrip voor (Vuijsje 1986). Bovendien appelleert de eventuele openlijke 'repressie' van uitheemse 'volkeren' aan gevoelens van mededogen met de underdog. Deze morele overwegingen wegen zwaar in een samenleving waarin tolerantie een element van de cultuur is (zie daarover paragraaf 4.2). Vuijsje meent trouwens dat dit taboe een voedingsbodem vormt voor morele 'chantage'. In de derde plaats zijn de migranten, in tegenstelling tot indertijd de 'onmaatschappelijken', mede door de inspanningen van de overheid, niet geheel monddood. Na de democratiseringsgolf van de jaren zestig heeft de overheid een grotere behoefte haar beleid te legitimeren en daarvoor heeft ze de medewerking van de betrokkenen nodig (Rath en Saggat 1991; zie ook De Graaf, Penninx en Stoové 1988: 218). Het gaat dus niet aan hen tegen de haren in te strijken. Bovendien is aan migranten - vanuit de gedachte dat zij niet teveel van hun culturele wortels mochten vervreemden met het oog op hun terugkeer - enige ruimte geboden voor de ontwikkeling van een vorm van eigenheid. Zoiets is niet zomaar terug te draaien.

Ik wil wat dieper ingaan op dit laatste. Reeds vanaf het begin van de jaren zeventig klinkt kritiek op de instituties die 'traditioneel' de belangen van migranten behartigen, te weten de door de overheid gesubsidieerde welzijnsstichtingen. Met name de stichtingen voor hulp aan buitenlandse werknemers komen onder vuur te liggen. Niet langer wordt de situatie geaccepteerd dat migranten alleen het uitvoerende werk mogen verrichten, terwijl inheemse Nederlanders de bestuursposities innemen. Bovendien worden twijfels geuit over de kwaliteit en integriteit van de uitheemse hulpverleners. Zij zouden *Uncle Toms* zijn, of aanhangers van de rechts-extremistische Grijze Wolven of Amicales. De meeste kritiek is afkomstig van concurrerende dienstverlenende organisaties voor migranten, waar niet zelden Nederlanders de boventoon voeren. Migrant zelf treden pas in een later stadium meer naar voren. Hoe dan ook, de stichtingen voor buitenlandse werknemers zien hun legitimiteit in het geding komen en reageren onder andere met het opnemen van migranten in hun bestuur. De Surinaamse stichtingen maken een

Minderhedenbeleid voortkomen, opvatten als een vorm van 'positieve toewijzing'.

vergelijkbare ontwikkeling door, hoewel Surinamers er van meet af aan al hebben gedomineerd. De weinige Nederlandse zaakwaarnemers worden in de loop van de jaren zeventig uit de stichtingen gezet en hun plaatsen worden opgevuld door mensen met de 'juiste' identificatie. Koot en Uniken Venema (1985: 12-14) stellen dat deze ontwikkeling voortkomt uit de groei van "etnisch bewustzijn". De betrokken migranten ontdekken dat zij in de gegeven omstandigheden bij de overheid aardig wat kunnen bereiken door zich 'etnisch' te profileren. Het is dan ook niet vreemd dat de roep om 'behoud van de eigen identiteit' steeds luider klinkt. Van de overheid verwacht men daarvoor onvoorwaardelijke ondersteuning, meer nog dan zij in het verleden deed. Op het Ministerie van CRM stelt men zich echter iets anders voor bij 'categoriale samenlevingsopbouw', althans twijfels groeien of deze ontwikkeling naar sociale en culturele pluriformiteit wel zo dienstig is aan het gestelde doel van 'integratie' (Cf. Entzinger 1975: 333). De ambtenaren realiseren zich echter ook dat het volstrekt negeren van wensen van de 'doelgroep' strijdig zou zijn met een ander beleidsdoel dat in deze periode prominent op de agenda prijkt, namelijk dat van democratisering. Aldus krijgen migranten een vinger in de pap.

Wat dit betreft zijn de inspraakprocedures rond de *Ontwerp-Minderhedennota* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1981) interessant. Migrantengroepen, hun organisaties en zaakwaarnemers maken flink gebruik van de door de overheid geboden mogelijkheden om commentaar te leveren op de voorstellen. Zoals Urbanus (1983) laat zien, loopt de wens tot behoud c.q. versterking van de eigen identiteit als een rode draad door hun commentaren heen. Uit haar rapport leid ik echter af dat de migrantengroepen(organisaties) op geen enkele wijze afstand nemen van de minorisering in het voorgestelde beleid, maar dat zij slechts hun eigen accenten erin aanbrengen. Waarschijnlijk is het feit dat hun positie en die van hun organisatie een produkt is van de ideologie van minorisering, debet aan hun opstelling.

De belangrijkste documenten die na het WRR-rapport verschijnen zijn achtereenvolgens de voorlopige regeringsreactie (Inhoud 1980), de *Ontwerp-Minderhedennota* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1981) en de *Minderhedennota* (1983), en verder een aantal nota's die betrekking hebben op deelterreinen van het

Minderhedenbeleid, zoals het onderwijs. Daarnaast laten tal van gemeenten⁸² en maatschappelijke organisaties⁸³ hun licht schijnen op het 'minderhedenvraagstuk'. De nieuwe definitie van de situatie - dat we te doen hebben met 'etnische minderheden' die geholpen moeten worden met hun 'integratie' - blijkt geweldig aan te slaan. Alom heerst overeenstemming (Cf. Penninx 1981: 16). Zo brengt de Kommissie Kulturele Minderheden (s.a.) van de PvdA in 1980, na drie jaar beraad en enkele tussentijdse adviezen, haar eindrapport *Meer voor minder* uit. Dit rapport leunt sterk op zowel het eerste advies van de ACOM (1979) als het WRR-rapport; hele passages worden zelfs vrijwel woordelijk overgenomen.

'Etnische minderheden': produkt van overheid en wetenschap

Tussen de verschillende nota's van de overheid bestaan nuanceverschillen, bijvoorbeeld omtrent de waardering van etnische identiteit (zie Entzinger 1984: 115-120; Mullard, Nimako en Willemsen 1988: 51-93), maar wezenlijke verschuivingen treffen we niet aan. Interessanter is het voorstel van de regering om de door de WRR voorgestelde doelgroepen van het Minderhedenbeleid -dat zijn de Surinamers, Antillianen, Molukkers, buitenlandse werknemers (bedoeld zijn alleen die uit mediterrane landen) en zigeuners - uit te breiden met de vluchtelingen en woonwagengewoners, vanwege de verwantschap die zou bestaan tussen hun problemen (Inhoud 1980: 2). Niet voor iedereen is die verwantschap even duidelijk. Zo schrijft de WRR een kleine tien jaar later in een volgend rapport over migranten dat de positie van woonwagengewoners op veel punten sterk afwijkt van die van de "allochtone minderheden" (WRR 1989: 62).⁸⁴ Hun situatie is bijvoorbeeld niet gelieerd aan internationale migratieprocessen. Dat laatste zal wel kloppen, maar of dat wezenlijk is, valt te bezien. Die verwantschap speelt zich namelijk af op een heel ander niveau.

Laat ik hier dieper op ingaan. Waarom worden uitgerekend deze categorieën als

82 In een enkele gemeente, zoals in Rotterdam, beraadde men zich eerder op de aanwezigheid van migranten (Gemeente Rotterdam 1978).

83 De FNV komt eerst in 1982, na langdurig intern debat, met de nota *Samen beter dan apart*. (FNV 1982; zie ook De Jongh, Van der Laan en Rath 1984).

84 In 1980 waren spraakmakers uit de kringen van woonwagengewoners gekant tegen het regeringsvoorstel om hen aan te merken als doelgroep van het Minderhedenbeleid. In 1989 zijn ze gekant tegen het voorstel van de WRR om hen buiten het Allochtonenbeleid te houden.

'etnische minderheden' aangemerkt? De regering geeft noch in haar voorlopige reactie, noch in de *Ontwerp-Minderhedennota*, noch in de *Minderhedennota* enige toelichting op deze keuze, behalve dat ze zich aansluit bij de WRR. In diens rapport vind ik geen enkele motivering, maar slechts de vaststelling dat de voorstudie handelt over bovengenoemde categorieën. Wel beargumenteert de WRR dat de benarde positie van deze categorieën een specifiek beleid rechtvaardigt. Dat zal misschien wel zo zijn, maar zonder de positie van andere categorieën te overwegen, heeft de keuze voor deze categorieën iets willekeurig (WRR 1979: vii). Waarom heeft de voorstudie alleen op deze categorieën betrekking? Penninx, de schrijver ervan, geeft op p. 6 een heldere uiteenzetting. "Een aantal categorieën waaronder de Molukkers, de Nederlanders van Surinaamse en Antilliaanse herkomst en de mediterrane werknemers, hebben de benaming minderheid gekregen en worden tot op zekere hoogte als probleemgroepen beschouwd waarvoor de overheid beleid dient te voeren. Andere categorieën, zoals de repatrianten, zijn slechts voor een relatief korte tijd onderwerp van zorg en beleid van de overheid geweest, maar zijn later als probleemgroep opgehouden te bestaan. Weer andere categorieën zijn nooit onderwerp van zorg en beleid geweest, zoals de immigranten uit de E.E.G.-lidstaten, althans niet als minderheid of op grond van hun sociale positie." Een stukje verder op p. 7 laat Penninx weten dat hij zich bij "de minderheidsgroeperingen, die van overheidswege als onderwerp van bijzondere zorg en beleid gelden" heeft beperkt tot "de drie grootste minderheidsgroepen". Deze citaten leggen iets bloot waar in de vakliteratuur zelden of nooit op wordt gewezen. In het tweede citaat wordt door plaatsing van de komma achter 'minderheidsgroeperingen' de bijvoeglijke bijzin uitbreidend. We lezen dan dat overheidszorg een intrinsieke eigenschap is van 'minderheidsgroeperingen'.

Hier zien we goed hoe de sociale constructie van 'etnische minderheden' in zijn werk gaat. Bepaalde categorieën migranten zijn in een nabij verleden gedefinieerd als probleemgroepen, die speciale maatregelen behoeven. Al sinds de late jaren vijftig treft het Ministerie van CRM en zijn voorganger voor deze categorieën bijzondere voorzieningen, die ipso facto hun status als probleemgroep bevestigen. Ik beschreef dat hierboven. Nadat het ministerie eerst al zijn activiteiten op dit terrein samenbrengt in de afdeling 'Migrerende Groepen', verheft het deze afdeling een kleine tien jaar later tot de directie Culturele Minderheden. De genoemde categorieën zijn, kortom, niet als 'minderheden' naar Nederland

gekomen; zij zijn ideologisch en politiek tot 'minderheden' gemaakt. Het is hierin dat zij 'verwantschap' hebben met woonwagenbewoners. Beide zijn object van minorisering. Het is de continuïteit van deze ideologische en politieke processen die het opnemen van woonwagenbewoners in het Minderhedenbeleid verklaart.

Interessant genoeg vind ik exact dezelfde redenering als die in het WRR-rapport terug in een overzichtsstudie die een kleine tien jaar eerder in opdracht van het Ministerie van CRM werd verricht. In 1971 komt onder redactie van Verwey-Jonker een bundel uit over de 'integratie' en 'assimilatie' van verschillende migrantencategorieën: gerepatrieerden, Ambonezen, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, Chinezen, vluchtelingen en studenten uit de derde wereld. In haar inleiding rechtvaardigt Verwey-Jonker (1971: 7) deze keuze. Het gaat in de eerste plaats om mensen die "in zulke grote aantallen en binnen zo korte tijd [zijn] aangekomen" dat hun "inschakeling bepaalde aspecten vertoont": zij konden op elkaar terug vallen en de Nederlandse bevolking "moest [hen] wel zien als lid van een specifieke groep". In de tweede plaats gaat het om mensen die duidelijk herkenbaar zijn, bijvoorbeeld door een opvallend uiterlijk of voor Nederlanders onverstane taal. En in de derde plaats - en hier komt het - gaat het om mensen die object zijn geweest van overheidsbeleid. Daardoor zijn over hen gegevens beschikbaar en bovendien heeft dat beleid hun "inschakelingsproces" beïnvloed. Mij dunkt dat hier sprake is van continuïteit.⁸⁵

Met de beleidswijzigingen verandert de terminologie. Italianen, Grieken en Turken heetten officieel 'buitenlandse werknemers', marxisten noemden ze 'trekarbeiders', en in het dagelijkse spraakgebruik werden ze aangeduid als 'gastarbeiders'. De laatste term kwam in meer progressieve kringen onder vuur te liggen, omdat hij tijdelijkheid suggereert en een behandeling als 'gast', wat afstak tegen de werkelijkheid. De term 'rijksgenoten' voor Surinamers is met de loskoppeling van Suriname uit het Koninkrijk problematisch geworden. Verwey-Jonker kwam in 1971 met de term 'allochtonen' voor de dag, een term die de geza-

85 Penninx noteert overigens dat Chinezen "niet zozeer onderwerp van systematisch beleid van de overheid vormen" (WRR 1979: 163). De WRR (Ibid.: x) zelf verklaart dat de Chinezen "in meer of mindere mate overeenkomstige problemen hebben". Groenendijk (1987a) wijst er overigens op dat de overheid met betrekking tot deze categorie geen positief bedoeld beleid, maar wel een negatief bedoeld beleid voerde.

menlijkheid van de problematiek van verschillende nieuwkomers moest uitdrukken. De internationaal gangbare term 'migranten' zou misschien meer voor de hand liggen, maar de aanvaarding van die term zou inhouden dat Nederland een immigratieland was, en dat moest juist worden vermeden. Dan maar 'allochtonen'. Deze uitvinding sloeg toen niet echt aan. De term 'culturele minderheden' doet opgang, met name bij de Ministeries van CRM en Onderwijs en Wetenschappen. Zo brengt het ministerie van O & W in 1980 een nota uit over 'culturele minderheden'. Daarop komt de term 'etnische minderheden' in zwang, een term die uiteindelijk de hegemonie verwerft. Het is vooral de overheid die de term populariseert, niet alleen door legio nota's over 'etnische minderheden' te vervaardigen, maar ook door honderden miljoenen gulden beschikbaar te stellen ten behoeve van 'etnische minderheden'. Door dit alles organiseert zij de consensus ter zake. Bij toeval stuitte ik eens op een ijverige ambtenaar van het Ministerie van Binnenlandse Zaken die zelfs zover ging om stukken van lagere overheden die op zijn bureau belandden, zorgvuldig na te lezen op woorden als 'migranten'. Hij verving ze door de 'juiste' term: 'etnische minderheden'.

Binnen het staatsapparaat is het vóór 1980 met name het Ministerie van CRM die de term 'culturele' of 'etnische minderheden' propageert. De rol van dit ministerie is opmerkelijk. Het legt zich al enkele tientallen jaren toe op het bevorderen van het welzijn van bepaalde categorieën migranten. Na verloop van tijd echter gaan ambtenaren zich afvragen of dit wel volstaat. De aanpak om migranten met sociale zorg te omgeven schiet huns inziens tekort wanneer niet tegelijkertijd de positie op de arbeidsmarkt, woningmarkt en andere 'harde' sectoren wordt aangepakt. Op andere ministeries is men - ook na aandringen van CRM - niet van de noodzaak van een integrale aanpak overtuigd (Penninx 1979a: 165). Allicht niet, gelet op de heersende en vooral door het Ministerie van Maatschappelijk Werk getoonzette ideologie dat deze migranten kampen met problemen voortkomend uit hun non-conformiteit. Als één van de strategieën om die ideologie te 'nuanceren' en het 'juiste' beleid van de grond te krijgen, gaat CRM gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek. Te hooi en te gras liet het al wetenschappelijke rapporten vervaardigen - of ondersteunde het particuliere initiatieven daartoe - om het verloop van het proces van 'aanpassing' of 'integratie' te peilen (zie voor een overzicht Penninx 1988b: 59-65). Gaandeweg krijgt zijn onderzoeksbeleid

steeds meer het karakter van 'zendingswerk' teneinde andere departementen te overtuigen van de noodzaak een samenhangend beleid voor 'culturele minderheden' te voeren (Entzinger 1981: 111; Penninx 1988b: 21). Vanaf 1976 laat CRM zich bijstaan door een groepje wetenschapsbeoefenaren. Hun advieswerk krijgt in 1978 officiële status wanneer het ministerie de Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden (ACOM) installeert. Köbben, die al eerder voor de overheid werk verrichtte als voorzitter van een commissie die het vraagstuk van Molukkers bestudeerde, neemt het voorzitterschap op zich en ex-CRM-ambtenaar Entzinger wordt secretaris. Onder de leden bevinden zich mensen als Van Amersfoort, Bovenkerk, Verwey-Jonker en Penninx; wanneer de laatste op CRM de vacature opvult die is ontstaan door Entzingers vertrek, wordt hij adviserend lid. Dit alles duidt op een zekere mate van continuïteit tussen overheid, althans dit departement, en wetenschap.

In haar eerste advies stelt de ACOM (1979) een onderzoeksprogramma voor dat zich ook uitstrekt over de beleidsterreinen van andere departementen. Dat komt CRM niet slecht uit. Verder geeft ze een omschrijving van 'etnische minderheden'. De ACOM geeft de voorkeur aan de term 'etnische minderheden' boven 'culturele minderheden' omdat die aanduiding meer exclusief is en daarom duidelijker. Volgens de ACOM gaat die definitie op bij de volgende categorieën: Molukkers, personen uit het Middellandse Zeegebied, Surinamers, Antillianen, vluchtelingen, Chinezen en zigeuners. Echt consequent past de ACOM haar eigen definitie overigens niet toe. Zo zou een 'etnische minderheid' meerdere generaties moeten omvatten, maar bij de meeste als 'etnische minderheid' aangeduide categorieën is dat dan nog niet het geval. Penninx (1988b: 21) merkt naderhand op dat het hier niet minder gaat dan om "een historisch gegroeid rijtje van probleemgroepen, waarvoor categoriaal beleid is opgezet".⁸⁶

Toch is de keuze van de ACOM niet helemaal ontleend aan ambtelijke beslommingen. De bronvermelding ontbreekt, maar in feite is haar definitie van 'etnische minderheid' regelrecht overgenomen uit het proefschrift van Van Amers-

86 De Chinezen ziet hij gemakshalve over het hoofd, maar over deze categorie had de ACOM toen nog alleen maar te melden dat weinig op onderzoek gebaseerde kennis voorhanden is.

foort (1974), althans neergeschreven "in mensentaal". Van Amersfoort, ook lid van de ACOM, geeft daar een gedegen theoretische uiteenzetting van het proces van minderheidsvorming en past zijn theorie toe op vier categorieën van migranten: Indische Nederlanders, Molukkers, Surinamers en 'gastarbeiders'. Hij kiest deze groepen omdat zij in grote aantallen naar Nederland zijn gekomen en omdat "hun komst een duidelijke politieke of economische reden had of heeft, die deze migranten ten opzichte van de Nederlandse samenleving tot een collectiviteit maakt" (Ibid.: 84). Met deze benadering negeert Van Amersfoort een essentieel onderdeel van het proces van minderheidsvorming, namelijk het moment waarop de omringende samenleving de 'Anderen' als een aparte collectiviteit definieert. Dit manco verstoort ons zicht op de rol van de overheid en andere instituties bij de constructie van 'minderheden (zie ook paragraaf 2.4). Bovendien geeft Van Amersfoort - en vervolgens de ACOM en anderen - de door de overheid geconstrueerde werkelijkheid wetenschappelijke legitimiteit, omdat hij ze als uitgangspunt neemt. In feite analyseert Van Amersfoort dus hoe geminoriseerde groepen assimileren of verworden tot 'etnische minderheden'. Vandaar dat de definitie van de situatie van Van Amersfoort en die van de achtereenvolgende Ministeries van Maatschappelijk Werk en CRM congrueren.

Van Amersfoorts verschaft met zijn proefschrift de theoretische basis van zowel het 'minderhedenonderzoek' als het Minderhedenbeleid (Penninx 1988b: 23). Zoals gezegd, heeft de ACOM zijn definitie van 'etnische minderheid' geadopteerd, en daarmee zijn stempel op het 'minderhedenonderzoek' gezet (zie paragraaf 2.2 en 2.3). Tot ver in de jaren tachtig vangen onderzoeksrapporten steevast aan met een verwijzing naar het *Advies onderzoek minderheden* van de ACOM; het proefschrift zelf lijkt vreemd genoeg in de vergetelheid te geraken.⁸⁷ Onderzoekers in Nederland schrijven voortaan nog slechts over 'etnische minderheden'.⁸⁸ Binnen het ambtenarenapparaat, met name bij CRM, blijft het proef-

87 In zijn proefschrift pakt Penninx (1988a) de draad van Van Amersfoort weer op. Hij verfijnt diens model en definitie en past die toe op de situatie aan het einde van de jaren tachtig.

88 Een voorbeeld. In 1974 schrijven Penninx en anderen met instemming dat het er niet om gaat "de 'vreemdheid van de trekarbeider te benadrukken, maar na te gaan, waarom hij altijd in de eerste plaats als 'vreemd' en niet als arbeider beschouwd wordt" (Lucassen et al. 1974: 24-31 en 82-85). In 1981, echter, stelt hij dat 'minderheidsgroepen' bestaan uit mensen met verschillende culturele achtergronden, verschillende levensstijlen en verschillende normen en waarden. Dit kan leiden tot culturele confrontaties, waarin immigranten de zwakkere partijen zullen zijn (Penninx

schrift evenmin onopgemerkt en men beveelt het in elkaars aandacht aan als 'verplichte literatuur', wellicht omdat Van Amersfoorts definitie van de situatie beleid mogelijk maakte. Zo pleit CRM-ambtenaar Entzinger (1975: 326 en 333) al spoedig voor de totstandkoming van een "actief en consequent inpassingsbeleid voor allochtone minderheden" om, zoals hij het zelf beschrijft, "minderheidsvorming in de door Van Amersfoort beschreven zin" te voorkomen.

Het 'zendingswerk' van het Ministerie van CRM lijkt succes te hebben, althans er geschiedt wat het departement wil. De WRR gaat zich op eigen initiatief na een 'probleem-inventariserende ronde' over het vraagstuk buigen en vraagt de nog ambteloze Penninx de voorstudie te vervaardigen. De voorstudie krijgt de titel *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid*. 'Algemeen' heeft hier de betekenis van alle departementen, iets dat CRM al lang beoogde. Het ministerie blijft grote waarde toekennen aan onderzoek bij de voorbereiding, onderbouwing, evaluatie en bijstelling van nieuw beleid (Penninx 1988b: 24). Dat geeft onderzoekers, zeker in de eerste jaren van het Minderhedenbeleid, ongekende mogelijkheden het beleid mede vorm te geven. Zo houden beide partijen het proces van minorisering op gang, tot op de dag van vandaag (zie ook Rath 1990c: 225-229).

Tot besluit

Tot zover enkele momenten uit de geschiedenis van het proces van minorisering in Nederland. Het hoeft geen betoog dat de ontwikkelingen sindsdien niet hebben stilgestaan. Zo duidt de crisis van het Minderhedenbeleid, die zich vanaf het einde van de jaren tachtig manifesteert, op het aanbreken van een volgende fase van minorisering.

De belangrijkste bevinding is dat minorisering zich niet pas voordoet na de komst van bepaalde migranten, maar dat het problematiseren van sociaal-economische non-conformiteit een langere geschiedenis heeft en een kenmerk is van de Nederlandse samenleving. De sociale constructie van 'onmaatschappelijken' en de opmerkelijke parallellie daarvan met de constructie van 'etnische minderheden' tonen dat aan. Uit deze beschrijving komt verder naar voren dat de omvang van

de migrantengroepen of hun afhankelijkheid van uitkeringen en andere welzijnsvoorzieningen voor dit proces niet wezenlijk zijn. Zo werden 'gastarbeiders' van meet af aan - dus ook in perioden van volledige werkgelegenheid en ook toen het ging om geringe aantallen - vanwege hun 'onaangepastheid' omringt met sociale zorg. Wel is het zo dat minorisering toen een tamelijk vrijblijvend karakter had, vanwege de (veronderstelde) tijdelijkheid van hun verblijf. Die vrijblijvendheid veranderde zodra hun aanwezigheid als permanent werd gedefinieerd en de vraag naar hun lidmaatschap van de Nederlandse imaginaire gemeenschap actueel werd.

