

## DE TEGENBEDOELDE EFFECTEN VAN DE GELEIDE INTEGRATIE VAN 'ETNISCHE MINDERHEDEN'

Jan Rath

### Inleiding

Het Minderhedenbeleid in Nederland verkeert op dit ogenblik in een toestand van crisis. Algemeen heerst het besef dat het integratieproces van 'etnische minderheden', zoals eertijds zorgvuldig is uitgestippeld in de *Minderhedennota* (1983), nog bar weinig is opgeschoten. Deskundigen op dit terrein laten niet na te wijzen op de hoge werkloosheid onder 'etnische minderheden', hun slechte schoolprestaties, hun woonomstandigheden en, een heel enkele maal, hun geringe politieke macht. Slechts bij hoge uitzondering gewaagt iemand van succes, zoals onlangs Minister d'Ancona die het "Nederlandse minderhedenbeleid aantoonbaar effectief acht" (*de Volkskrant* 20-9-1991). Immers, zo betoogt zij, "Extreem-rechts heeft hier tot nog toe geen poot aan de grond gekregen. Rassenrellen vinden hier niet of nauwelijks plaats." Voor de bewindsvrouw zijn rust en sociale beheersing kennelijk de graadmeters van succes. Maar wie een gelijkwaardige positie van 'etnische minderheden' een geldiger maatstaf acht, zal minder voldaan zijn.

Dat 'etnische minderheden' nog steeds in een belabberde positie verkeren is eigenlijk opzienbarend. Het Minderhedenbeleid van de overheid - en in haar kielzog dat van tal van particuliere maatschappelijke instellingen - was toch juist bedoeld om hun 'geleide integratie' tot stand te brengen? En men heeft toch bepaald niet stilgezeten. Er zijn inmiddels miljarden gulden uitgegeven aan maatregelen om de achterstand van 'etnische minderheden' op te heffen,<sup>1</sup> en heel wat mensjaren geïnvesteerd in begeleiding en wat al niet meer. De gedachte achter al deze inspanningen is dat zo'n ingewikkeld sociaal proces als de integratie van groepen nieuwkomers tot op grote hoogte door interventies van buitenaf te reguleren zou zijn. De praktijk blijkt echter nogal weerbarstig. Beleidsvoerders en onderzoekers breken zich nu het hoofd over de vraag hoe het drama van de marginalisering van 'etnische minderheden' zich ondanks al hun goedbedoelde hulp en kennis toch kon voltrekken. Nu eens verwijzen zij naar externe factoren, zoals de internationale ontwikkeling van de economie of de aanhoudende immigratie uit arme landen, dan weer naar de (veronderstelde) onwil van 'etnische minderheden' om zich actief aan te passen. Maar wat valt er te zeggen over de operatie van het Minderhedenbeleid zelf?

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) veronderstelt in zijn rapport over het *Allochtonenbeleid* dat 'etnische minderheden' in het nabije verleden, populair gezegd, te soft zijn aangepakt.

"De overheid [heeft] de betrokken groepen te zeer als zorgcategorieën (...) beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. Veel leden van minderheidsgroepen zijn direct of indirect afhankelijk geworden van de zorg van de overheid, bijvoorbeeld via uitkeringen en welzijnsvoorzieningen, of voor hun huisvesting (WRR 1989: 9)."

Deze afhankelijkheid leidt algemeen tot inertie en initiatiefloosheid, maar bij 'minderheden' doet ze zich in versterkte mate voor als gevolg van hun 'onaangepastheid' aan Nederlandse waarden en normen:

"In de complexe wet- en regelgeving van de verzorgingsstaat, in al haar instituties en bij de selectiemechanismen die deze hanteren, voeren autochtone waarden en gedragsnormen de boventoon. Vaak zal dit niet anders kunnen, maar voor hen die zijn gesocialiseerd in een geheel ander cultureel klimaat dan het Nederlandse, is het niet altijd gemakkelijk en vanzelfsprekend te voldoen aan de verwachtingen die op grond van Nederlandse waarden worden gesteld. (...) Om aan de algemene voorzieningen deel te kunnen hebben moet echter al van een zekere mate van integratie sprake zijn en moet men beschikken over een aantal vaardigheden, zoals taalvaardigheid en zelfredzaamheid in meer algemene zin. Bij vele hier al lang wonende leden van minderheidsgroepen is dit niet het geval, laat staan bij een aantal hier nieuw binnenkomende migranten (WRR 1989: 17-18)."

De WRR pleit vervolgens voor een harder, pardon, krachtiger en duidelijker beleid met betrekking tot 'etnische minderheden', waarbij het opleggen van allerhande verplichtingen jegens hen die 'onaangepast' zijn, niet mag worden geschuwd. Het gaat per slot om het stimuleren van hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Overigens wijdt de raad wel enkele woorden aan de "potentiële 'human resources'" die "allochtonen" zijns inziens vertegenwoordigen (WRR 1989: 21).

Het WRR-rapport markeert in bepaald opzicht een omslag in het denken over 'etnische minderheden': het rapport is ontvangen als één waarin de problemen en hun mogelijke oplossingen eindelijk eens fris en zonder morele omwegen en hinderlijke inmenging van belangengroepen aan de orde worden gesteld. De beweringen van de WRR over 'etnische minderheden' staan niet op zichzelf. We moeten ze plaatsen tegen de achtergrond van het (politieke) debat over de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat, een debat dat vooral is ingegeven door zorgen over de betaalbaarheid ervan. De WRR draagt zijn steentje bij door een serie adviezen over de 'activerende arbeidsmarkt' en het stelsel van sociale zekerheid. Het advies over het 'Allochtonenbeleid' is in dezelfde trant geschreven (zie hierover Lutz 1992). Echter, door het probleem zo te contextualiseren en door de afhankelijkheid van uitkeringen en welzijnsvoorzieningen zo centraal te stellen, reduceert de WRR de participatie van 'minderheden' in de samenleving tot een vraagstuk dat boven alles ondergeschikt is aan de continuïteit van het productieproces en de beheersbaarheid van de staatsfinanciën. In dit verband is het tekenend dat de raad de culturele eigenheid van 'etnische minderheden' opvat als een belemmering voor het adequaat functioneren van de arbeidsmarkt, het stelsel van sociale zekerheid en andere instituties in de samenleving.

Hoe problematisch de zienswijze van de WRR is, moge blijken uit het feit dat leden van 'etnische minderheden' die *wel* een goede opleiding hebben, maatschappelijk succesvol en politiek actief zijn, die dus *niet* ten laste komen van de staat, ook vaak belemmeringen ondervinden bij hun participatie. Zo ontdekt Buijs (1990) dat geschoolde en aan de Nederlandse cultuur 'aangepaste' Turkse jongemannen moeilijker een baan vinden en houden dan hun meer 'traditionele' landgenoten. Bovenkerk, Den Brok en Ruland (1991) constateren dat hoog opgeleide migranten weliswaar evenveel kans op een baan hebben als hoog opgeleide inheemsen, maar dat dit resultaat voor een deel wordt bereikt door het bestaan van een aparte 'minderhedensector' op de arbeids- en opleidingsmarkt. Daarbuiten komen zij klaarblijkelijk moeilijk aan de bak. In hun onderzoek naar 'succesvolle allochtonen' - alleen de term al - stuiten Merens en Veenman (1992) op hetzelfde verschijnsel. Lutz (1991; 1992) stelt vast dat hooggeschoolde Turkse vrouwen in hun werkkring amper worden aangesproken op hun professionele capaciteiten, maar des te meer op hun 'etnische capaciteiten'. Volgens Lutz betekent dit laatste *de facto* dat zij niet voor vol worden aangezien. Van der Burght (1988) constateert dat uitheemse journalisten vooral werken binnen de 'minderhedenmedia'. Slechts met grote moeite slagen ze erin een plaats te verwerven binnen de algemene media, terwijl de enkeling die dat wel lukt, steevast op 'etnische onderwerpen' wordt gezet. Van den Berg (1993) valt het sterk op dat 'allochtone beeldende kunstenaars' door de Nederlandse kunstwereld onder druk worden gezet om 'etnisch' ogend werk te produceren. Tegelijkertijd weigeren kunstmusea en galeries dergelijke kunstwerken aan te schaffen, omdat ze niet binnen de collectie zouden passen. Uit de verslagen tenslotte van onder andere Carton en Massaro (1990), Goudt (1989) en De Hoop en Roseboom (1990) komt naar voren dat politiek actieve migranten *qualitate qua* geacht worden minderhedenspecialist te zijn en zitting te nemen in aparte minderhedencommissies en -adviesraden. Aldus worden zij geleid naar onbetekenende posities buiten de centrale politieke arena. Wat al met al telkens weer gebeurt, is dat deze mensen op de eerste plaats worden gezien als lid van een 'etnische minderheid', als 'allochtoon' voor mijn part, als representant van een *probleemcategorie*.

Wat ik hieronder zal proberen aan te tonen, is dat deze problematisering van 'etnische minderheden' een belangrijk tegenbedoeld effect is van het ingrijpen van de overheid en particuliere instellingen. Na een korte theoretische introductie, zet ik summier de hoofdkenmerken uiteen van de ideologische voorstellingen die in Nederland over 'etnische minderheden' bestaan en ga ik in op de parallelle daarvan met het historische voorbeeld van de problematisering van 'onmaatschappelijken'. Vervolgens laat ik aan de hand van een concreet voorbeeld zien, hoe dit denken in bepaalde beleidshandelingen is terug te vinden en wat daarvan de tegenbedoelde effecten zijn. Tenslotte behandel ik de vraag welke politieke consequenties uit deze analyse getrokken kunnen worden.

### **Minorisering: de constructie van sociale categorieën**

In Nederland zijn we gewend om over bepaalde categorieën migranten te denken in termen van 'etnische minderheden', alsof het vanzelfsprekende categorieën zijn.<sup>2</sup> Paradoxaal genoeg zegt deze manier van denken, of eigenlijk deze conceptualisering, bovenal iets over de Nederlandse samenleving zelf, inzonderheid de manier waarop leden van de Nederlandse gemeenschap zichzelf zien (Rath 1991: 84-90). Willen we het denken in termen van 'etnische minderheden' werkelijk doorgronden, dan moeten we ons afvragen hoe die 'verbeelde gemeenschap' - deze term is van Anderson (1983) - wordt geconstrueerd.

Welnu, in algemene zin is het zo dat de leden van de 'verbeelde gemeenschap' het idee koesteren dat zij allen iets bijzonders delen waardoor zij zich onderscheiden van andere gemeenschappen, zoals die van de Britten, Duitsers, Abchaziërs of Blieniërs. Het idee dat men ongeacht sociale klasse, geslacht, leeftijd bepaalde attributen gemeenschappelijk heeft, is in de loop der geschiedenis gesanctioneerd door de oprichting van een natie-staat met eigen vormen van burgerschap, politieke representatie en een overheid, en een systeem om maatschappelijke goederen en diensten te (her)verdelen. Dat laatste is buitengewoon sterk het geval in

de huidige verschijningsvorm van de natie-staat, die van de verzorgingsstaat. De constructie van de 'verbeelde gemeenschap' is een continu proces waarin steeds weer wordt bepaald en bevestigd wie er wel, en op welke voorwaarden, en wie er niet toe behoort. De attributen die men verbindt aan het lidmaatschap, zijn historisch specifiek en verschillen van geval tot geval.

Zo draait de constructie van de gemeenschap in Groot Brittannië vooral, maar niet uitsluitend, om geracialiseerde kenmerken, waarbij huidskleur een belangrijke *signifier* is (Miles 1989). Dit proces van *racialisering* draagt bij aan de ideologische voorstelling dat het volwaardige lidmaatschap van de 'British race' primair voorbehouden is aan *whites*. In Nederland echter is de constructie van de gemeenschap bovenal en op de eerste plaats gebaseerd op het geven van betekenis aan sociaal-culturele kenmerken. Het gaat met name om dié kenmerken, dié elementen van iemands levenswijze, die verondersteld worden repercussies te hebben voor het publieke domein. Zo worden de leden verondersteld een zekere mate van ordelijkheid, netheid en hygiëne aan de dag te leggen, zowel persoonlijk als wat de directe leefomgeving betreft; de woning goed te onderhouden; niet luidruchtig te zijn; conflicten niet met geweld te beslechten; zich te onthouden van crimineel gedrag; geen misbruik te maken van drank of drugs; goed te budgetteren; gezonde eetgewoonten te hebben, een goed arbeidsethos en fatsoenlijke omgangsvormen; de Nederlandse taal behoorlijk te spreken; goed voor de kinderen te zorgen, dus hen op tijd naar bed te sturen en hun onderwijs te stimuleren; enzovoorts. Het geven van betekenis aan dit soort kenmerken gebeurt in een sociale omgeving waarin de machtsverhoudingen ongelijk zijn. In de praktijk werkt het steeds zo dat de groepen die politiek en economisch sterk zijn, een onevenredig zwaar stempel op dit proces drukken, met als resultaat dat hun - wat ik maar noem - burgerlijke levenswijze als standaard geldt. Deze specifieke manier van betekenisgeving doet de bevolking ideologisch uiteenvallen in categorieën die wel of juist niet die levenswijze erop nahouden. Zo ontstaan een 'meerderheid' en een aantal 'minderheden'. Dit op zichzelf neutrale en beschrijvende proces wordt aangeduid met de term *minorisering*. Laat duidelijk zijn dat minorisering betrekking heeft op de gehele bevolking.

Maar er gebeurt meer. Mensen worden niet alleen systematisch gecategoriseerd, maar ook beoordeeld op de mate waarin zij zich conformeren aan die 'ideale' levenswijze. Degenen die zich niet adequaat conformeren en die bovendien tot de laagste sociale klassen behoren, worden ideologisch voorgesteld als probleemgevallen. Hun levenswijze wordt gezien als achterlijk, pre-industrieel en niet passend in de Westerse beschaving.

Een wel heel duidelijke illustratie hiervan vormen de uitspraken van het Tweede-Kamerlid Bolkestein. Geregeld stelt hij de houding tegenover het moderne onderwijs aan de kaak van 'minderheden' uit "de islamitische cultuur", met name van Turken en Marokkanen. Ook hekelt hij de manier waarop zij hun kinderen zouden opvoeden en de verhoudingen tussen de seksen zouden regelen en vaart hij uit tegen de onverdraagzame en soms militante wijze waarop zij zouden afrekenen met andersdenkenden. Zijns inziens komen deze eigenschappen voort uit "een beschaving" die in "rangorde" staat onder de westerse. Bolkestein beweert met zoveel woorden dat het peil van die beschaving te vergelijken zou zijn met die van West-Europa in de middeleeuwen (*de Volkskrant* 12-09-1991). Deze opvatting komt niet zomaar uit de lucht vallen. Op basis van een schriftelijke enquête onder de Nederlandse bevolking spreekt Het weekblad *Elsevier* (30-11-1991) "Bolkesteins electorale gelijk" uit: hij zou "raak" schieten met zijn uitspraken over 'minderheden'. De coördinerend minister voor het Minderhedenbeleid, Dales, zag er zelfs een goede aanzet in voor "een nationaal minderhedendebat".

Deze problematisering hoeft overigens niet gebaseerd te zijn op onweerlegbare feiten. Doorgaans rust ze op *common sense* opvattingen en mythen over de Ander en de 'verbeelde gemeenschap' die Nederlanders zelf menen te vormen. Zoals ook uit het juist genoemde voorbeeld blijkt, impliceren deze categorisering en beoordeling de constructie van hiërarchie. Deze hiërarchie van sociale categorieën is praktisch relevant. Ze bevat immers aanwijzingen over de verdeling van sociale goederen en diensten. Zonder een determinerende werking toe te schrijven aan de overheersende ideologische voorstelling is het in de praktijk veelal zo dat de claims van mensen uit 'minderheidsgroepen' als minder rechtmatig doorgaan. Terwille van het behoud van de eenheid van de natie wordt in Nederland in de regel de (politieke) keuze gemaakt om de ontstane 'minderheidsgroepen' te onderwerpen aan sociale druk om zich maar aan de overheersende levenswijze te conformeren. Een stelsel van aparte voorzieningen moet hen daarbij helpen als ware het 'sluizen'. Het bestaan hiervan bevestigt evenwel het idee dat 'minderheden' (nog) niet volledig meetellen alsmede de praktijk dat zij minder toegang hebben tot reguliere goederen en diensten. De overheid speelt in dit proces een sleutelrol. Zij beschikt immers over een omvangrijk arsenaal aan mogelijkheden om in de sociale verdeling in te grijpen. Overigens zij benadrukt dat de ideologie van minorisering weliswaar hegemonisch is, maar dat er nog verscheidene andere, concurrerende ideologieën bestaan, soms zelfs binnen één en dezelfde (overheids)instelling. Dit kan voorwerp zijn van strijd (zie bijvoorbeeld Rath 1991: 102-122; Rath 1992).

Wat ik met deze theoretische aanloop duidelijk wil maken, is dat het ontstaan van 'minderheidsgroepen' en een 'minderhedenvraagstuk' in Nederland niet logisch volgt op immigratie of automatisch voortvloeit uit de culturele kenmerken van migranten, maar dat het inherent is aan de manier waarop de Nederlandse gemeenschap zichzelf vormt. Het is om die reden dat ik in deze paragraaf nog nauwelijks over migranten heb gesproken. Hoe weinig het proces van minorisering als zodanig te maken heeft met de komst van migranten moge blijken uit het historische voorbeeld van de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid' die tot aan het begin van de jaren zestig in alle hevigheid werd gevoerd.

### **De bestrijding van de 'onmaatschappelijkheid'**

Rond de eeuwwisseling ontplooidde de overheid tal van initiatieven ter verbetering van de erbarmelijke positie van fabrieksproletariërs (zie voor een uitgebreide analyse Dercksen en Verplanke 1987; Rath 1991: 132-144; De Regt 1984). Dat was met name het geval in gemeenten die werden gedomineerd door sociaal-democraten. De 'socialen' trachten de omverwerping van het kapitalisme naderbij te brengen door sociaal-economische verbeteringen af te dwingen, maar ook door de arbeidersklasse zedelijk te verheffen. Dat laatste werd beschouwd als wezenlijk onderdeel van haar emancipatie. In de praktijk kwam de zedelijke verheffing neer op een 'beschavingsoffensief' rond thema's van orde, netheid, arbeidzaamheid, spaarzaamheid en plichtsbetrachting. Als ideaal gold de fatsoenlijke, geregelde en sociaal gerespecteerde levensstijl van de gegoede burgerij. Echter, niet alle arbeiders bleken even ontvankelijk voor het lichtende voorbeeld van de levenswijze van de burgerman. Naarmate de tijd vorderde werd het 'onrespectabele' gedrag van het 'achtergebleven' werkvolk van losse, ongeschoolde en ongeorganiseerde arbeiders uit de verpauperde volksbuurten steeds minder geaccepteerd. De overheid ging deze mensen strenger aanpakken, aanvankelijk vooral via ingrepen in de volkshuisvesting. Voor de categorie van 'ontoelaatbaren' - later kwamen de termen 'asocialen' en 'onmaatschappelijken' in zwang - richtte ze 'woonscholen' op, dat waren speciale woonoorden waar de bewoners onder toezicht van opzichters werden opgevoed tot fatsoenlijke huurders. Pas wanneer de 'ontoelaatbaren' hun woongedrag hadden aangepast aan de algemeen geldende regels daaromtrent, zouden ze weer worden toegelaten tot de reguliere huisvesting. Gaandeweg werd het afwijkende woongedrag steeds vaker geassocieerd met kenmerken als werkloosheid, alcoholisme, kinderverwaarlozing, criminaliteit en geestelijke abnormaliteit, en kreeg de aanpak van 'onmaatschappelijkheid' een navenant breder karakter. In grote lijnen maar met wisselende accenten werd deze aanpak tot in de vroege jaren zestig uitgevoerd en begeleid door een schare van gespecialiseerde vakkrachten en onderzoekers. In de jaren vijftig kreeg de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid' nog een kortstondige impuls door de oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, dat maar al te graag zijn bestaansrecht wilde bewijzen. Geleidelijk echter drong het besef door dat de goedbedoelde maatregelen weinig substantieels opleverden, ja zelfs tegenbedoelde effecten sorteerden in de vorm van stigmatisering. 'Onmaatschappelijken' bleken namelijk ook na hun heropvoeding geweldige belemmeringen te ondervinden bij het vinden van een woning of een baan. Het probleem, zo werd steeds duidelijker, was niet de 'onaangepastheid', maar het fundamentele gebrek aan maatschappelijke kansen, een gebrek dat nota bene mede in de hand werd gewerkt door de stigmatiserende effecten van het beleid zelf.

Uit dit hier overigens zeer summier weergegeven specifieke voorbeeld, leid ik het volgende af. Er wordt selectief betekenis gegeven aan sociaal-culturele kenmerken, waardoor een 'meerderheid' en een 'minderheid' ontstaan (*in casu* van 'aangepaste burgers' respectievelijk 'asocialen').<sup>3</sup> Die kenmerken, althans voorzover ze zijn gelokaliseerd bij leden van de laagste sociale klassen, worden ongunstig gewaardeerd. Er zou zelfs sprake zijn van een reeks van kenmerken die tezamen een syndroom vormen dat het gehele leven van deze mensen zou beheersen en dat schadelijk zou zijn voor de samenleving. Het resultaat is de vorming van een hiërarchie. De termen 'asociaal' en 'onmaatschappelijk' zijn wat dit betreft veelbetekend: wie 'afwijkend' gedrag vertoont, hoort niet bij de 'verbeelde gemeenschap'. Leden van de aldus geconstrueerde probleemcategorie lopen bijgevolg het risico te worden uitgesloten van reguliere sociale goederen en diensten, maar worden tegelijkertijd onderworpen aan soms dwingende sociale druk om zich aan de burgerlijke levenswijze aan te passen. Door hun bijzondere opzet sanctioneren die maatregelen echter juist het idee dat men te doen heeft met een probleemcategorie wier volwaardige maatschappelijke ontplooiing uitsluitend wordt gefrustreerd door de eigen onaangepaste levenswijze.

Vandaag de dag doen we wel eens wat lacherig over het beschavingsoffensief waarmee de verbeelde categorie van 'onmaatschappelijken' indertijd werd bestookt. Misschien doen we dit omdat we tegenwoordig die burgerlijke levenswijze wat neigen te relativiseren en omdat we weten hoezeer al dat gedoe hun integratie tegenwerkte. De gedachte dat op dit ogenblik sommige (!) groepen migranten - zoals Antillianen, Marokkanen, Turken - min of meer hetzelfde lot treft, komt velen vreemd voor.

### **De geleide integratie van 'etnische minderheden'**

De bemoeienis van de overheid met 'etnische minderheden' is van recente datum, zo wordt alom beweerd. Niet eerder dan in 1979 - als 'etnische minderheden' al massaal aanwezig zijn en hun werkloosheid onrustbarend begint te stijgen - erkent de regering eindelijk dat de nieuwkomers geen passanten zijn, maar heuse immigranten. En pas in 1983 wordt op rijksniveau officieel besloten een samenhangend Minderhedenbeleid te voeren dat verder strekt dan de halfslachtige welzijnsaanpak van de jaren ervoor. Wie wat zorgvuldiger kijkt, ziet echter dat de kiemen van het Minderhedenbeleid al lang vóór die datum aanwezig zijn. Of het nu gaat om het Minderhedenbeleid in de jaren tachtig, om het onthaal van gastarbeiders in de jaren zestig of om de strijd tegen 'onmaatschappelijkheid' in de jaren vijftig en daarvoor, het ideologische grondpatroon is in grote lijnen hetzelfde. In wezen gaat het in al deze gevallen om articulaties van de ideologie van minorisering.

Zodra de eerste gastarbeiders in Nederland aan het einde van de jaren vijftig aan de slag gaan, treden aalmoezeniers, maatschappelijk werkers, wetenschapsbeoefenaren, ambtenaren en anderen naar voren om te wijzen op de 'andere' geaardheid en levenswijze van 'de' gastarbeider, op hun vreemdheid en zuidelijke mentaliteit, en op hun moeizame acclimatisatie en hun aanpassingsproblemen (Zie onder andere De Graan 1964; Simons 1962; Rath 1991: 149ff). Let wel: het gaat dan slechts om enkele honderden Italianen die allen een betaalde baan hebben in het bedrijfsleven en dus niet afhankelijk zijn van uitkeringen of welzijnsvoorzieningen, of op welke wijze ook ten laste zijn van de staat. De Nederlandse deskundigen stellen vast dat we te doen hebben met een bijzondere mensensoort en met een bijzondere problematiek. Hun boodschap is dat sociale assistentie en andere integratiebevorderende maatregelen onontbeerlijk zijn om verschijnselen van desorientatie en afweer tegen te gaan en om conflicten door cultuurverschillen met Nederlanders te voorkomen. Van meet af aan kiezen zij voor een categoriale aanpak. In dit verband is het niet onbelangrijk dat de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid' enigszins begint te luwen en onder de specialisten behoefte aan nieuwe doelgroepen gaat ontstaan. Op tal van plaatsen worden welzijnsstichtingen opgericht op corporatistische grondslag die zorg gaan dragen voor een indirecte en meer gelijkmatige aanpassing van de gastarbeiders aan de Nederlandse cultuur. Vlak nadat zich gewelddadige conflicten voordoen tussen nozems en Italianen en Spanjaarden (in Twente in 1961 naar aanleiding van de uitsluiting van Italianen op een dansavond) en nadat de eerste gastarbeiders hun gezinnen laten overkomen, besluit de rijksoverheid deze initiatieven ook geldelijk te ondersteunen (Groenendijk 1990: 82). Binnen luttele jaren trekt de overheid het initiatief geheel naar zich toe en domineert zij de opvang van gastarbeiders en later ook die van andere categorieën migranten zoals Surinamers.

Ambtenaren van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, later Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), die in de jaren vijftig de eerste viool speelden toen het ging om de strijd tegen de 'onmaatschappelijkheid', zagen in deze periode opnieuw een centrale rol voor zichzelf weggelegd. Later, wanneer de ambtenaren op dit ministerie tot slotsom komen dat de omvang van de problematiek hun mogelijkheden te boven gaat, proberen zij andere ministeries te winnen voor het project van de geleide integratie van 'etnische minderheden'. Zij doen dit onder andere door op grote schaal sociaal-wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten. Daartoe roept zij in 1978 de *Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden* (ACOM) in het leven. In haar eerste advies stelt de ACOM (1979: 9-11) dat leden van 'etnische minderheidsgroeperingen' fundamenteel verschillen van inheemse Nederlanders in achterstandssituaties, onder andere als gevolg van "de soms sterk afwijkende culturele oriëntatie van die minderheden". Tezelfdertijd concipieert de WRR zijn eerste advies over 'etnische minderheden'. De raad benadrukt het bijzondere karakter van de problemen van veel leden van 'etnische minderheden' die neerkomen op "problemen van achterstand, eigen culturele identiteit en ontmoeting met een anders geaarde samenleving" (WRR 1979: viii). Zo hebben zij een relatief laag opleidingsniveau, geringe vakbekwaamheid en scholing, nauwelijks economische macht (WRR 1979: xii), en koesteren zij eigen beelden over de verhoudingen tussen mannen en vrouwen, de gezinsrelaties, het arbeidsethos, eetgewoonten, de verhouding van de burgers tot de overheid enzovoorts. "Deze confrontatie van etnische minderheden met hun nieuwe omgeving kan *vanzelfsprekend* leiden tot grote spanningen", zo betoogt de (WRR 1979: x; cursivering van auteur - JR). De WRR verwacht wel dat de samenleving "een sterke druk tot conformering" zal doen uitgaan. Bij de opstelling van het Minderhedenbeleid zijn zowel het rapport van de ACOM als het advies van de WRR buitengewoon invloedrijk gebleken.

Wederom constateer ik dat bepaalde categorieën van de bevolking op grond van al dan niet vermeende sociaal-culturele kenmerken als 'anders' worden gedefinieerd. Hierdoor ontstaan ideologisch een 'meerderheid' en 'minderheden', in dit geval 'etnische minderheden' aangezien hun 'anderszijn' wordt verbonden met een "cultuur (...) van vreemde origine" (ACOM 1979: 9). Exponenten van de dominante meerderheid wijzen op de ongunstige aspecten van dit 'anderszijn': de sociaal-culturele non-conformiteit - althans voorzover gelokaliseerd bij mensen uit de laagste sociale klassen - kan een hinderpaal zijn voor volwaardig maatschappelijk functioneren en een bron van sociale spanningen.

Deze ideologische voorstelling vertoont frappante overeenkomsten met die van 'onmaatschappelijken', al zijn er wel verschillen. 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, doch niet volledig afgewezen. Men gaat er meer omzichtig mee om, misschien omdat het proces van minorisering in een andere historische fase verkeert. Sedert de jaren zestig is de samenleving wat minder uniform. Dit blijkt ook uit de getroffen politieke maatregelen: hoewel er legio aparte instellingen zijn opgericht voor 'etnische minderheden', gaat men tegenwoordig niet zover om hen naar aparte woonscholen over te brengen. (Alhoewel: Beerenhouts suggestie om criminele Marokkaanse jongeren naar internaten te sturen, neigt wel erg in die richting). Verder is 'etnische minderheden' steeds enige ruimte geboden voor de ontwikkeling van een vorm van eigenheid. Denk bijvoorbeeld aan het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) dat indertijd werd ingesteld vanuit de gedachte dat de gastarbeiders met het oog op hun terugkeer niet teveel van hun culturele wortels mochten vervreemden. Voorts gaat het bij 'etnische minderheden' om mensen bij wie de sociaal-culturele non-conformiteit verondersteld wordt verband te houden met hun herkomst. Het *rücksichtslos* afwijzen van hun sociaal-culturele eigenheid zou gemakkelijk kunnen worden geïnterpreteerd als een vorm van racisme. En daar rust een taboe op; de norm schrijft tolerantie voor. Bovendien is het zo dat 'etnische minderheden', in tegenstelling tot indertijd de 'onmaatschappelijken', een politieke stem niet geheel ontberen. Zijzelf, of anders wel hun talrijke zaakwaarnemers, laten van zich horen. 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 Saggar 1992). Die medewerking kan deels worden verkregen door tegemoet te komen, al is het maar een klein beetje, aan specifieke wensen vanuit 'de doelgroep'. Hiermee beweert ik overigens niet dat 'etnische minderheden' over een omvangrijk machtspotentieel beschikken. Tenslotte is het een feit dat bepaalde aspecten van het minderhedenbeleid rusten op de ideologische gedachte dat de maatschappelijke structuur zich dient te richten naar de veranderende samenstelling van de bevolking. Zo is het verlenen van kiesrecht aan niet-Nederlandse ingezetenen als zodanig geen minoriserende maatregel, evenmin als het (gedeeltelijk) opheffen van het verbod aan niet-Nederlandse ingezetenen om in overheidsdienst te werken dat is.

Dit gezegd hebbend, blijft overeind dat de problematisering van sociaal-culturele non-conformiteit van mensen uit de lagere sociale klassen een rode draad is in het algemene Minderhedenbeleid. Deze problematisering is in de loop der jaren geïnstitutionaliseerd in de vorm van een uitgebreid netwerk van gespecialiseerde voorzieningen. Zo is in de loop der jaren de ene na de andere gespecialiseerde welzijnsinstelling, beleidsafdeling, belangenorganisatie, adviesraad, opleiding, onderzoeksinstelling, noem maar op, in het leven geroepen, alwaar ontelbare specialisten zich inzetten voor de integratie van 'etnische minderheden'. Het zijn veelal Nederlandse individuen en instellingen, met name vanuit de overheid, die de ontwikkeling van dit 'minderhedenwezen' - zoals Vuijsje (1986) het aanduidt - hebben gestimuleerd.

Laat ik nu met deze kennis het WRR-rapport over het 'Allochtonenbeleid' nog eens beschouwen. Eigenlijk markeert het rapport helemaal geen omslag in het denken. Integendeel, in zijn grote nadruk op conformering van 'etnische minderheden' aan Nederlandse normen, waarden en gedragspatronen reproduceert de WRR juist het idee dat culturele scheidslijnen de meest wezenlijke sociale scheidslijnen zijn, dat sociaal-culturele non-conformiteit van mensen uit lagere sociale klassen onwenselijk is, en dat volwaardiger sociale participatie na "een zekere mate van integratie" vanzelf uit de hoge hoed komt rollen. Of het nu gaat om een softe of harde aanpak, beide zijn uitdrukkingen van de ideologie van minorisering.

## **Machtsvorming**

Ik wil nu laten zien dat deze aanpak van het 'minderhedenvraagstuk' tegenbedoelde effecten sorteert. Eén van de doelstellingen van het Minderhedenbeleid is het versterken van de 'maatschappelijke invloed' van 'etnische minderheden'. Daartoe verleent zij aan niet-Nederlanders het kiesrecht, voert zij aparte verkiezingscampagnes, stimuleert zij de oprichting van 'zelfhulpgroepen' van migrantenraadsleden, richt zij plaatselijke en landelijke inspraakorganen op, ondersteunt zij organisaties die aan belangenbehartiging doen, verzorgt zij kadertrainingen voor de leiders van die organisaties, stimuleert zij de ouderparticipatie, enzovoorts. Al met al een behoorlijke inspanning. Maar levert die ook daadwerkelijk de bedoelde machtsvorming op? Laat ik dit bespreken aan de hand van twee eenvoudige en concrete gevallen op het terrein van de ouderparticipatie in het basisonderwijs en op het terrein van verkiezingen voor gemeenteraden.

### *Aparte oudercommissie*

Ouders hebben het recht en worden zelfs aangemoedigd zich via de medezeggenschapsraad te bemoeien met al hetgeen zich op school gebeurt. In evaluaties van medezeggenschapsraden op basisscholen komt kort en klaar naar voren dat de ouderparticipatie vooral een aangelegenheid is van mensen uit de hogere sociale klassen (Zie onder andere Smit 1988). Ouders uit de lagere sociale klassen blijken niet of nauwelijks te participeren. Opmerkelijk genoeg echter wordt voor de participatie van ouders uit de kringen der 'etnische minderheden' - die per slot overwegend tot de lagere sociale klassen gerekend kunnen worden - een geheel andere verklaring naar voren geschoven: ineens blijkt niet de klassepositie van de ouders hun participatie te

belemmeren, maar hun "andere culturele achtergrond" (Smit 1988: 69-70; zie voor een overzicht Rath 1991: 190-191).

Een dergelijke zienswijze tref ik ook aan op een basisschool in een volkswijk in Rotterdam (Zie voor een meer uitgebreide verslaglegging Rath 1991: 189-210). Het gaat om een zogenaamde 'zwarte' school: meer dan 90% van de leerlingen komt uit uitheemse gezinnen. In de afgelopen jaren hebben de leerkrachten zich tot het uiterste ingespannen om ouders te laten participeren, maar zonder uitbundig resultaat. Slechts een handvol ouders praat in de oudercommissie mee over meer beleidsmatige zaken. Leerkrachten en inheems Nederlandse ouders vertellen mij dat de wijk tegenwoordig vooral wordt bevolkt door 'achterblijvers' bij wie 'het er niet in zit'. Huns inziens geldt dit in versterkte mate voor 'etnische minderheden'. Want dat zijn mensen die van huis uit niet gewend zijn aan zoiets als een oudercommissie, die de Nederlandse taal niet of nauwelijks beheersen, die zich ervoor schamen om samen met vrouwen aan één tafel te vergaderen, die een andere cultuur hebben, een andere achtergrond, andere gewoonten, enzovoorts. Volkomen onbegrijpelijk is deze ideologische voorstelling bepaald niet. In zekere zin weerspiegelen de leerkrachten en ouders hier de bekommernis van het beleid waarin dezelfde voorstelling aanwezig is. Het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) en het Intercultureel Onderwijs (ICO), waarmee zij iedere schooldag worden geconfronteerd, sanctioneren het idee dat sociaal-culturele scheidslijnen tussen de 'meerderheid van inheemse Nederlanders' enerzijds en 'etnische minderheden' anderzijds wezenlijk zijn.

De leerkrachten besluiten een serie aparte oudercommissies op te richten, de zogenoemde subcommissies. Het team geeft daarmee uitvoering aan een idee van de gemeente om "buitenlandse oudercommissies" op te richten en die te laten functioneren als "werkcommissies voor de reguliere oudercommissie" (Gemeente Rotterdam 1981: 29). Alleen de Turkse en Marokkaanse subcommissie komen echt tot leven. De centrale personen daarin zijn, interessant genoeg, de Turkse en Marokkaanse ETC-leerkrachten. Zij benaderen ouders, verzorgen eventuele vertalingen, zijn vraagbaak, geven advies, spreken namens de ouders, kortom, regelen als 'brugfunctionarissen' tot op grote hoogte het reilen en zeilen.

Hun meer dan gemiddelde inzet is deels terug te voeren op de situatie van vóór 1985, toen de Wet op het Basisonderwijs in werking trad. Voordien waren de ETC-leerkrachten niet aan één basisschool verbonden, maar gaven zij les op een lespunt. Daar organiseerden zij rondom hun eigen persoon commissies van Turkse respectievelijk Marokkaanse ouders. Met de overheid streefden zij en hun organisaties ernaar om de ouders bewust te maken en meer bij het (ETC-)onderwijs te betrekken. Factoren als taal, vergadercultuur, achterstand en het onvermogen tegemoet te komen aan Nederlandse normen zouden hun participatie in reguliere oudercommissies bemoeilijken. De leerkrachten beschouwden de categoriale oudercommissies als overgangsvormen, als instituties die op den duur de integratie van hun achterban in reguliere organen mogelijk zouden moeten maken. De keuze voor aparte oudercommissies moet evenwel ook worden gezien in het licht van de bijzondere positie van het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur. Het OETC omvatte immers een speciaal lesprogramma, gegeven in een speciaal gebouw aan leerlingen van een speciale groep door speciale leerkrachten met een speciale rechtspositie. Sinds de invoering van de Wet op het Basisonderwijs geldt het OETC overigens wel als een onderdeel van het normale curriculum en is de rechtspositie van de leerkrachten wat versterkt, zij het dat ze nog steeds niet volkomen gelijkwaardig is aan die van andere leerkrachten. Maar uit de nog immer voortdurende discussies over het OETC valt op te maken dat de legitimiteit van dit type onderwijs nog steeds niet onomstreden is en dat het OETC in de praktijk nog steeds een bijzondere positie inneemt.

Terug nu naar de subcommissies. Deze commissies komen bijeen vlak voordat de reguliere oudercommissie vergadert en bieden de Turkse en Marokkaanse ouders de gelegenheid belangrijke zaken voor te bespreken. De hele opzet is bedoeld om 'etnische minderheden', zolang zij het niveau van inheemse Nederlanders nog niet hebben bereikt, in eigen kring op eigen (cultureel bepaalde) wijze te laten participeren. De subcommissies wordt daarbij de functie van 'kweekvijver' toegedacht, een instrument om 'etnische minderheden' op den duur te laten deelnemen aan vergaderingen van de reguliere oudercommissie. In theorie klinkt deze welhaast klassieke opzet veelbelovend. Maar hoe is de praktijk? Turkse en Marokkaanse ouders geven inderdaad *acte de présence* op de bijeenkomsten van de subcommissies, maar de verhoopde overstap naar de reguliere oudercommissie blijft vreemd genoeg uit. Aanvankelijk bezoekt een enkeling nog wel de vergaderingen van de reguliere oudercommissie, maar na verloop van tijd haakt ook die af. De leerkrachten en de Nederlandse ouders zien in deze gang van zaken de bevestiging van hun gelijk: de 'etnische minderheden' zijn vanwege hun 'andere' culturele achtergrond nog niet zover dat zij kunnen deelnemen aan de reguliere oudercommissie. Het politieke effect is dat de reguliere oudercommissie bijna uitsluitend bestaat uit inheemse Nederlanders.

Maar is de afwezigheid van 'etnische minderheden' in de reguliere oudercommissie werkelijk toe te schrijven aan culturele factoren? Ik twijfel. Neem de houding van de Nederlandse ouders uit de oudercommissie. Deze moeders - vaders ontbreken - vormen een vrij hechte club die graag op school bijeenkomt om onder de koffie allerhande zaken te regelen. Zij hebben de rotsvast overtuiging dat 'etnische minderheden' geen wezenlijke

bijdrage kunnen leveren aan het 'traditionele' werk van de oudercommissie en laten zich zeker door "buitenlanders" niets "opleggen". De moeders zijn bepaald niet op hun mondje gevallen en stralen een superieure houding uit. De leerkrachten hebben dit wel in de gaten en zijn bezorgd over de aanwezigheid van "racisten". Toch zien zij welbewust af van de eventuele mogelijkheid om hen aan te sporen om de Turkse of Marokkaanse ouders als meer volwaardige leden van de oudercommissie te behandelen. "We wilden de Nederlanders niet voor het hoofd stoten, ze wat dit betreft niet teveel aanspreken. Ze doen heel veel op school en nemen ons veel werk uit handen, vooral wat festiviteiten betreft. De grote lijn houden we zelf wel in de gaten". Of dit laatste gunstig is voor de participatie van migranten, valt te bezien. Een Marokkaanse vader legt mij omstandig uit dat de schoolleiding in feite alle beslissingen in handen heeft. "Als zij ergens niet mee accoord gingen, gebeurde er niets. Veel Marokkanen zijn daarom boos en komen niet meer. Ze doen niet wat wij willen. Ze maken geen brug met ons."

Samengevat zien we het volgende. Terwijl (in 1988) meer dan 90% van de leerlingen uit uitheemse gezinnen komt, wordt de oudercommissie volledig beheerst door Nederlanders. Turken en Marokkanen zijn hooguit actief in speciale subcommissies, onder de paraplu van de ETC-leerkrachten, maar in de reguliere oudercommissie klinkt hun stem uitermate zwak en indirect door. De crux ligt in het proces van minorisering: leerkrachten en Nederlandse ouders selecteren sociaal-culturele kenmerken als zijnde wezenlijk. Zij waarderen die kenmerken, voorzover gelokaliseerd bij 'etnische minderheden', ongunstig en zien ze als evenzovele belemmeringen voor hun participatie. De 'onaangepastheid' van 'etnische minderheden' vormt de *raison d'être* van speciale instituties, *in casu* subcommissies, die tot doel hebben 'minderheden' 'op eigen wijze' te activeren en te doen aanpassen aan de Nederlandse manier van doen. Het is op die plek dat zij daadwerkelijk actief zijn: als 'etnische minderheden'. Deze strategie van geleide integratie heeft als tegenbedoeld effect dat ze 'minderheden' leidt naar plaatsen buiten de centrale politieke arena waardoor ze 'minderheden' ontmoedigt zich nog langer met deze specifieke manier van politiek bedrijven in te laten. Bovendien leidt ze de aandacht af van andere zaken, niet in het minst de negatieve ("racistische") houding van Nederlandse ouders ten opzichte van 'etnische minderheden'. Het problematiseren van sociaal-culturele kenmerken van 'etnische minderheden' biedt deze ouders een prachtig en legitiem excuus om op de oude voet door te gaan en hun politieke ruimte te onthouden. De rol van de ETC-leerkrachten is hierbij van groot belang. Zij reproduceren bij uitstek het idee dat 'etnische minderheden' een specifieke problematiek vertegenwoordigen, wellicht omdat zij als ETC-leerkrachten volledig deel uitmaken van het 'minderheden-wezen' en met huid en haar aan de ideologie van minorisering gecommiteerd zijn.

#### *Aparte voorlichtingscampagnes bij raadsverkiezingen*

In de Nederlandse democratie geldt de betrokkenheid van burgers bij het openbare bestuur als iets wezenlijks. Daarom, maar zeker ook vanwege de verwachte gunstige effecten op de integratie van 'etnische minderheden' is niet-Nederlandse ingezetenen kortelings het plaatselijk kiesrecht verleend. Zij kregen dat - recht zonder er zelf om gevraagd te hebben en zonder zich op enigerlei wijze te hoeven laten naturaliseren. Of het kiesrecht de integratie van 'etnische minderheden' in de Nederlandse samenleving daadwerkelijk bevordert, en zo ja op welke manier, is moeilijk te zeggen. Zeker, de symboliek is van grote betekenis. Maar feit blijft dat de opkomstcijfers slechts zelden of nooit het niveau van de totale categorie van inheemse Nederlanders bereiken. In Rotterdam tekent zich zelfs een neerwaartse trend af: het aandeel van migranten in de totale groep van opgekomen kiezers is in de loop der jaren steeds kleiner geworden (Rath 1990).<sup>4</sup>

Nu is het algemeen bekend dat mensen uit de lagere sociale klassen zich minder aan de formele politiek gelegen laten liggen: hun opkomstcijfers liggen doorgaans lager dan die van mensen uit de hogere klassen. Hoewel het in theorie onwaarschijnlijk lijkt dat 'etnische minderheden' zich volledig aan deze regel onttrekken, wordt in de praktijk toch een geheel andere verklaring voor hun (lagere) opkomst naar voren geschoven (Zie voor een overzicht Rath 1991: 42-45). Die verklaring komt erop neer dat 'etnische minderheden' een politieke cultuur hebben die afwijkt van die van de Nederlanders, en dat dit 'anderszijn' een sta-in-de-weg vormt voor hun participatie in de Nederlandse politiek.

Interessant genoeg werden dergelijke redeneringen verkondigd reeds lang voordat de eerste niet-Nederlandse kiezer op het stembureau verscheen. Zo verklaart senator Wiebenga (VVD) op 22 april 1980 in de Eerste Kamer dat "wij er rekening mee [zullen] moeten houden dat het kiesrecht voor de buitenlanders enkele specifieke eigenaardigheden met zich kan brengen, die aan onze politieke cultuur vreemd zijn".<sup>5</sup> Hij en anderen verwijzen in dit debat expliciet naar het WRR-rapport over 'Etnische minderheden' en naar het voorgenomen Minderhedenbeleid van de regering. In het debat over de wijziging van de kieswet en de gemeentewet, dus bij de regeling van de precieze uitvoering van het kiesrecht, gebeurt dat wederom.<sup>6</sup> Verschillende parlamentsleden geven lucht aan hun vrees dat 'vreemde' politieke stromingen in Nederlandse gemeenteraden hun intrede zullen doen of dat niet-Nederlandse raadsleden die volksvertegenwoordiging in hun eigen taal zullen toespreken. Over de noodzaak van voorlichting aan de nieuwe kiezers zijn de fracties opmerkelijk eensgezind: die is dringend noodzakelijk. De regering heeft die noodzaak trouwens al wel onderkend. In de *Memorie van Toelichting* stelt ze uitdrukkelijk dat: "uit een oogpunt van minderhedenbeleid niet volstaan kan worden met het tot stand brengen van een wetwijziging". Ter bevordering van de opkomst

dient er een "zorgvuldig voorbereide voorlichtingscampagne" te komen, "aangezien een groot deel van de in ons land woonachtige buitenlanders onvoldoende op de hoogte is van de werking van ons democratische bestel en van de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur in het bijzonder". De kosten ervan dienen ten laste te komen van het budget voor het Minderhedenbeleid. Ruim voordat de parlementaire procedures zijn afgerond installeert de minister van Binnenlandse Zaken daartoe de Commissie Kiesrecht Niet-Nederlandse Ingezetenen. Deze commissie laat wetenschappelijk onderzoeken hoe zo'n voorlichtingscampagne zou moeten worden ingericht. Het resultaat is een rapport waarin de politiek-culturele verschillen, maar ook de geringe kennis van stemprocedures en het Nederlandse politieke systeem breed worden uitgemeten (Minderheden 1983). Eén van de conclusies luidt dat de mate van integratie bepalend is voor de verkiezingsdeelname van 'etnische minderheden'. Een reclamebureau krijgt vervolgens de miljoenenopdracht om op basis van deze inzichten een aparte voorlichtingscampagne te ontwerpen. Zoveel is al wel duidelijk: zowel binnen als buiten de overheid worden 'etnische minderheden' neergezet als mensen die 'anders' zijn en die zonder speciale behandeling politiek 'verloren' zouden zijn.

De uitvoering van de voorlichtingscampagne ten behoeve van de raadsverkiezingen van maart 1986 wordt in belangrijke mate gedelegeerd aan van overheidswege gesubsidieerde organisaties van migranten en instellingen voor welzijnswerk, terwijl ook de politieke partijen de gelegenheid krijgen zich bij deze initiatieven aan te sluiten. De laatste hebben zich tot dusver amper ingespannen om 'etnische minderheden' te bereiken, laat staan om hen in hun gelederen te op te nemen, maar nu eisen zij van de rijksoverheid zelfs meer faciliteiten om hun taak als kiesvereniging adequaat te kunnen vervullen. Het gaat toch immers om een moeilijk bereikbare doelgroep, argumenteren zij in de geest van de voorlichtingscampagne. De minister wijst hun verzoek af. Wel gaan verschillende partijen zover 'drempelcursussen' te organiseren voor nieuwbakken partijleden, en hun 'minderhedenspecialisten' maken bij tijd en wijle hun opwachting op een verkiezingsbijeenkomst. Voor het overige laten zij het erbij en nemen nauwelijks eigen initiatieven. De media wijden buitengewoon veel aandacht aan de verkiezingsdeelname van 'etnische minderheden', of eigenlijk voornamelijk aan de voorlichtingscampagne. Een belangrijk thema daarbij is de vraag of men erin zal slagen om de politiek-culturele kloof tussen 'etnische minderheden' en Nederlanders te overbruggen.

De opkomstcijfers van deze raadsverkiezingen passen binnen het bekende patroon: gemiddeld is de verkiezingsdeelname van 'etnische minderheden' lager dan die van inheemse Nederlanders, terwijl niet meer dan enkele tientallen tot raadslid worden gekozen. Allen worden enkele weken na hun verkiezing als collectief ontboden op het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De minister drukt hen bij die gelegenheid op het hart niet al te veel aan te trekken van de achterban van 'minderheden', en wenst hen verder veel succes.

Hun ervaringen geven weinig reden tot optimisme (Carton en Massaro 1990; Goudt 1989; De Hoop en Roseboom 1990). Vrijwel alle 'minderhedenraadsleden' beschouwen zichzelf als 'generalisten', maar in de praktijk houden de meesten zich bezig met 'minderhedenissues' en onderhouden zij zich hoofdzakelijk met 'minderheden'. Echt veel kunnen zij naar eigen gevoel niet bereiken. Hoewel zij van sommige partijgenoten steun krijgen, overheerst de teleurstelling over hun isolement binnen de partij en de raad. Voor sommigen is dit zelfs reden om de politiek gedesillusioneerd de rug toe te keren.

Wat heeft het overheidsingrijpen in de verkiezingsdeelname van 'etnische minderheden' uiteindelijk opgeleverd? Welnu, het is niet met zekerheid vast te stellen of de grootscheepse voorlichtingscampagne tot een hogere opkomst heeft geleid. Wel is duidelijk dat de campagne, mede door de gretige aandacht van de media, in belangrijke mate het beeld heeft versterkt van de onwetende, hulpbehoevende en politiek-cultureel afwijkende 'etnische minderheden'. Ze sanctioneerde aldus de 'onnatuurlijke' ideologische tegenstelling tussen de 'etnische minderheden' die weinig tot niets van de Nederlandse politiek zouden afweten en een geheel andere traditie van politiek bedrijven zouden hebben, en de inheems Nederlandse 'meerderheid' die politiek van de hoed en de rand zou weten en de juiste manier van politiek bedrijven in de vingers zou hebben. Aldus werd de electorale participatie van 'minderheden' gereduceerd tot een voorlichtingsprobleem, tot een a-politieke aangelegenheid binnen het sociaal-culturele domein. Eén en ander houdt in dat 'etnische minderheden' als politiek subject niet serieus werden genomen. Het bevorderen van hun participatie lieten de partijen graag over aan de 'minderhedeninstellingen' die toevallig door de overheid ruim van faciliteiten werden voorzien om die taak uit te voeren. Hoezeer 'etnische minderheden' slechts als 'minderheden van de partij' konden zijn, bleek uit de gang van zaken binnen de gemeenteraad en de partijen, alwaar zij primair werden gezien als 'minderhedenspecialisten'.

### **Politieke conclusies**

Als het zo is dat het Minderhedenbeleid tegenbedoelde effecten sorteert, hier met name als gevolg van de specifieke wijze van classificeren, wat zou er dan wel moeten gebeuren om een meer gelijkwaardige positie van nieuwkomers te verwezenlijken? De vraag is makkelijker gesteld dan beantwoord. Ze veronderstelt immers dat beleidsaanbevelingen rechtstreeks voortvloeien uit onderzoeksbevindingen. Beleidsaanbevelingen

gen impliceren echter een politieke keuze, geen wetenschappelijke. Uit de voorgaande redenering zijn verschillende politieke conclusies mogelijk.

1) *Minderhedenbeleid afschaffen*. Als het Minderhedenbeleid alleen maar bijdraagt aan de problematisering van bepaalde nieuwkomers en aldus hun volwaardige participatie belemmert, dan ligt het in de rede die onderdelen van het beleid af te schaffen die hun ideologische basis hebben in de negatieve waardering van sociaal-culturele non-conformiteit.

Of daarmee de oorzaak van de problematisering van bepaalde categorieën van de bevolking wordt opgeheven, valt te bezien. Zoals ik al schreef is minorisering een kenmerk van de Nederlandse samenleving zelf, een proces dat niet direct voortvloeit uit de aanwezigheid van nieuwkomers, noch uit de politieke interventie van het Minderhedenbeleid. Wel is het zo dat het Minderhedenbeleid bijdraagt aan de reproductie en institutionalisering van minorisering, zowel binnen als buiten de sfeer van de overheid. Bovendien staan er institutionele belangen op het spel en persoonlijke van individuen die betrokken zijn bij de geleide integratie van 'etnische minderheden'. Voor sommigen betekent die betrokkenheid immers sociale stijging, al blijft die voornamelijk beperkt tot het 'minderhedenwezen'. Eén en ander zal bijdragen aan de continuering van minorisering in enigerlei vorm.

2) *Op oude voet doorgaan*. Het Minderhedenbeleid sorteert niet uitsluitend tegenbedoelde effecten. Denk bijvoorbeeld aan het verlenen van kiesrecht. Een belangrijk, door velen als gunstig omschreven effect is de in vergelijking met andere landen relatieve sociale rust. Rellen, klopjachten, grootschalige ordeverstoringen en wat dies meer zijn komen in Nederland minder voor en als ze vóórkomen, zijn ze minder heftig dan elders. Bovendien is er door de jaren heen - mede door toedoen van de inspanningen van de overheid - onder de 'etnische minderheden' een elite van 'welzijnsdiplomaten' gevormd. Deze elite verstaat zich redelijk met de overheid, althans zij vertoont niet het minst de contouren van een radicale en voor de overheid ongrijpbare burgerrechtenbeweging.

*Containment* is slechts mogelijk indien 'etnische minderheden' daaraan meewerken. Het is de vraag of zij daartoe bereid blijven, zeker indien op langere termijn de verdeling van sociale goederen en diensten stelselmatig ten nadele van hun uitpakt. Het is voorlopig speculatief, maar wellicht treedt ooit een nieuwe generatie van politieke actievoerders naar voren die minder meegaand is.

3) *Etnische mobilisering versterken*. Minorisering is een ideologie van dominantie. De overheersende 'meerderheid' roept op basis van deze ideologie, al dan niet met steun van spraakmakers uit de kringen der 'etnische minderheden', tijdelijk een netwerk van bijzondere instituties in het leven dat ten dienste staat van het hogere doel van de integratie; integratie op de termen van de 'meerderheid' wel te verstaan. In plaats van als overgangsvormen kunnen dergelijke instituties echter evengoed worden gezien als logische consequenties van een multi-etnische samenleving. Dit impliceert dat niet sociaal-culturele non-conformiteit, maar sociaal-culturele variatie het centrale ideologische thema zou moeten zijn.

Een mogelijk bezwaar is dat nieuwe tegenbedoelde effecten optreden, bijvoorbeeld wanneer de eigen instituties een doel op zichzelf gaan worden (zoals op dit ogenblik in het bijzondere onderwijs bijvoorbeeld het geval is). Bovendien gaat zo'n aanpak voorbij aan de dynamiek van sociaal-culturele identiteiten. Mensen hebben nooit één identiteit, maar talrijke, afhankelijk van de situatie. Het risico is niet denkbeeldig dat een aanpak die is gericht op het versterken van etnische mobilisatie, juist statisch is en leidt tot gefixeerde sociale verhoudingen.

4) *Niet-categoriaal achterstandsbeleid voeren*. In plaats van het beleid toe te spitsen op problematische kenmerken van nieuwkomers, zou men de gehele samenleving tot object van beleid kunnen maken. Het centrale vraagstuk is dan niet meer de aanpassing van 'minderheden', maar de sociale verdeling. Alle mechanismen die een rechtvaardige sociale verdeling in de weg staan, dienen uit de weg te worden geruimd, terwijl tevens een voorkeursbeleid wordt gevoerd om de historisch verkeerd gelopen situatie te redresseren. In feite impliceert deze aanpak de vervanging van die onderdelen van het Minderhedenbeleid die zijn gebaseerd op de problematisering van sociaal-culturele non-conformiteit, door een breder achterstandsbeleid met trekken van positieve actie. Dit laatste heeft niet noodzakelijk uitsluitend betrekking op 'etnische minderheden', maar op alle mensen die op enigerlei wijze maatschappelijk zijn achtergesteld.

Het bezwaar tegen zo'n aanpak is dat hij omslachtig is en veel structurele veranderingen vereist, waarbij het verzet navenant groot zal zijn. Bovendien geldt positieve actie als één van de krachtigste vormen van sociale interventie. Dit vergroot dan weer de kansen op nieuwe tegenbedoelde effecten, bijvoorbeeld in de vorm van classificeren. Gezien het perspectief, namelijk dat de gehele sociale context in de beleidsvoering wordt betrokken in plaats van bepaalde categorieën daarvan te isoleren, moeten we deze tegenbedoelde effecten misschien misschien maar op de koop toe nemen

## Literatuur:

- ACOM (Adviescommissie Onderzoek Culturele Minderheden)  
1979 *Advies Onderzoek Minderheden*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Andersen, B.  
1983 *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Berg, N. van den  
1993 'De kunst van het weglaten. De positie van allochtone beeldende kunstenaars', *De Gids*, (Verschijnt binnenkort).
- Bovenkerk, F., B. den Brok en L. Ruland  
1991 'Meer, minder of gelijk? Over de arbeidskansen van hoog opgeleide leden van etnische groepen', *Sociologische Gids*, 38/3, mei/juni, pp. 174-186.
- Bovenkerk, F., R. Miles en G. Verbunt  
1990 'Racism, migration and the state in Western Europe. A case for comparative analysis', *International Sociology*, 5/4, December, pp. 475-490.
- Buijs, F.  
1990 *Aan de rand van de arbeidsmarkt. Turkse jongemannen en Nederlandse werkgevers. Een voorstudie ten behoeve van het project Buitenlandse jongeren en arbeid*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen (COMT).
- Burght, F. van der  
1988 *Aangeboden: allochtone journalisten (v/m). Een onderzoek naar de toegankelijkheid van de opleidingen voor de journalistiek*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Carton, D. en G. Massaro  
1990 *Leerjaren. Ervaringen van de eerste buitenlandse gemeenteraadsleden in Nederland*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB).
- Dercksen, A. en L. Verplanke  
1987 *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*. Meppel: Boom.  
Gemeente Rotterdam
- 1981 *Educatieve ideeën. Rotterdam op weg naar een multiculturele samenleving. Discussie nota*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Goudt, M.  
1989 *In de gemeenteraad! Gesprekken met de eerste zwarte en migrantenraadvrouwen in Nederland*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde/ Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.
- Graan, N.F.A. de  
1964 'De buitenlandse werknemer en zijn aanpassing aan de Nederlandse samenleving', *Maatschappij-Belangen*, 128/7, pp. 350-357.
- Groenendijk, C.A.  
1990 'Verboden voor Tukkers. Reacties op de rellen tussen Italianen, Spanjaarden en Twentenaren in 1961', pp. 55-96 in F. Bovenkerk, F. Buijs en H. Tromp (red.), *Wetenschap en partijdigheid. Opstellen voor André J.F. Köbben*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Hoop, T. den en H. Roseboom  
1990 *Over aanpassen en aftroeven. Migranten in de gemeentepolitiek*. Den Haag: Regionaal Centrum Buitenlanders (RCB).
- Lutz, H.  
1991 *Welten verbinden. Türkische Sozialarbeiterinnen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt/Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Lutz, H.  
1992 'Integreert arbeid? Migranten, arbeidsmarkt en beleid in Nederland', *Migrantenstudies*, 8/2, pp. 3-13.
- Merens, J.G.F. en J. Veenman  
1992 *Succes en falen bij allochtonen*. OSA-voorstudie V40. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).
- Miles, R.  
1989 *Racism*. London: Routledge.
- Minderheden  
1983 *Minderheden, meer toekomst. Een onderzoek verricht voor de Commissie Kiesrecht Niet-Nederlandse Ingezetenen*. Den Haag/Amsterdam: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek/ Veldkamp marktonderzoek.
- Minderhedennota  
1983 *Minderhedennota*. Tweede Kamer, 1982-1983, 16102, nrs. 20-21.
- Rath, J.  
1990 'Deelname migranten aan gemeenteraadsverkiezingen. De stemming slaat om', *Namens*, 5/11-12, p. 46-51.
- Rath, J.

- 1991 *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amsterdam: Sua.
- Rath, J.
- 1992 'The ideological construction of migrant workers in Europe. A matter of racialisation only?', in J. Solomos and J. Wrench (eds.), *Racism and migration in Europe in the 1990s*. London: Berg Publishers, (Verschijnt binnenkort).
- Rath, J. and S. Sagar
- 1992 'Ethnicity as a political tool in Britain and the Netherlands', pp. 201-224 in A.M. Messina, L.R. Fraga, L.A. Rhodebeck and F.D. Wright (eds.), *Ethnic and racial minorities in advanced industrial democracies*. Contributions in Ethnic Studies, Number 29. New York: Greenwood Press.
- Regt, A. de
- 1984 *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940. Een historisch-sociologische studie*. Meppel: Boom.
- Simons, M.S.M.
- 1962 'Italiaanse arbeiders in de Limburgse mijnstreek en in Twente. Aanpassingsproblemen en sociale begeleiding', *Mens en Maatschappij*, 37, pp. 233-246.
- Smit, F.
- 1988 *Ouderparticipatie in het basisonderwijs. Een onderzoek naar vorm, mate en effecten van ouderparticipatie in het basisonderwijs*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs.
- Vuijsje, H.
- 1986 *Vermoorde onschuld. Etnisch verschil als Hollands taboe*. Amsterdam: Bert Bakker.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
- 1979 *Etnische minderheden. Rapporten aan de Regering 17*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
- 1989 *Allochtonenbeleid. Rapporten aan de Regering 36*. Den Haag: SDU.

## Noten

1. Alleen al het Ministerie van Binnenlandse Zaken begroot sinds het begin van de jaren tachtig als coördinerend ministerie jaarlijks 700 à 800 miljoen gulden voor de uitvoering van het Minderhedenbeleid. Daarbij komen dan nog de eigen uitgaven van gemeenten en provincies en van particuliere instellingen.
2. Met name wie wel eens in het buitenland verkeert, moet opvallen dat daar andere vanzelfsprekendheden gelden. Zo heeft men het in Duitsland vooral over *Ausländer*, in Frankrijk over *immigrés* en in Groot Brittannië over *blacks*. Zie hierover Bovenkerk, Miles en Verbunt (1990).
3. Vóór de Tweede Wereldoorlog waren er wel eugenetici die het verschijnsel van 'onmaatschappelijkheid' verklaarden als een kwestie van aanleg en erfelijkheid, die dus racialiseerden. Volgens Dercksen en Verplanke (1987: 53-67) sloegen hun ideeën evenwel niet echt aan.
4. Het gaat hier om de deelraadsverkiezingen van 1984 en de raadsverkiezingen van 1986 en 1990.
5. Handelingen Eerste Kamer, 22 april 1980, pp. 549-553.
6. Tweede Kamer, 1984-1985, 18619, nrs. 1-21.
7. Op plaatselijk niveau is soms wel beperkte subsidie beschikbaar. Dat kan tot merkwaardige situaties aanleiding geven, zoals eerder bleek bij de Rotterdamse deelraadsverkiezingen van 1984. Toen deden drie zogeheten 'minderhedenpartijen' mee, in alle gevallen op instigatie van Nederlandse zaakwaarnemers die nadrukkelijk hadden gewezen op het vooruitzicht overheidssubsidie te krijgen voor voorlichtingsactiviteiten.