



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

Terugkijken naar beleidsleuzen, beleidskeuzes en misvattingen daarover

Penninx, R.

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Groniek : Historisch Tijdschrift

License

CC BY

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Penninx, R. (2016). 'Integratie met behoud van eigen cultuur'? Terugkijken naar beleidsleuzen, beleidskeuzes en misvattingen daarover. *Groniek : Historisch Tijdschrift*, 208/209, 203-217. <https://ugp.rug.nl/groniek/article/view/30224>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Rinus Penninx

‘Integratie met behoud van eigen cultuur’?

Terugkijken naar beleidsleuzen, beleidskeuzes en misvattingen daarover

Over de vraag welke rol de eigen cultuur en identiteit van immigranten in het integratieproces zouden moeten of mogen spelen, zijn in beleid uitgesproken standpunten ingenomen en hebben zich fundamentele wijzigingen voorgedaan. In die beleidsdiscussies wordt te pas en te onpas de leuze ‘Integratie met behoud van eigen cultuur’ opgevoerd, door voorstanders, maar vooral door tegenstanders. Minister Verdonk, bijvoorbeeld, beschuldigde haar voorgangers zo’n beleid te hebben gevoerd, met volgens haar de desastreuze gevolgen van mislukte integratie en parallelle samenlevingen. Maar wat is er nu precies – historisch traceerbaar – gebeurd in dat beleidsdebat?

Inleiding¹

Over de vraag hoe immigranten een plaats vinden in de Nederlandse samenleving en hoe de overheid dat proces zou moeten sturen, bestaan al een halve eeuw meningen en overheidsstandpunten. Peter Scholten geeft een goed overzicht van de beleidsframes van integratiebeleid en de verschuivingen die zich daarin hebben voorgedaan.² In deze korte beschouwing zal ik terugkijken hoe het beleid ten aanzien van nieuwkomers in Nederland heeft aangekeken tegen de culturele dimensie van het integratieproces, en welke rol beleidsleuzen als die in de titel daarin speelden.

Ik definieer het integratieproces korthedshalve als een tweezijdig proces dat drie dimensies kent waarin nieuwkomers een ‘geaccepteerd

onderdeel worden van de samenleving worden. De drie dimensies kunnen apart bestudeerd worden: de juridisch/politieke dimensie (die gaat over de zekerheid van rechtspositie van de migrant en toegang tot politieke besluitvorming), de sociaaleconomische dimensie (die gemeten kan worden aan gelijke kansen en deelname in harde sectoren van werk en inkomen, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg) en de etnisch/culturele/religieuze dimensie (waar het gaat om de gelijkwaardige acceptatie van levensbeschouwing, cultuur en etnisch-culturele identiteit).³ Ik zal deze laatste dimensie in het vervolg kortweg de culturele dimensie noemen en bezien hoe die in het beleid gedefinieerd wordt.

Ik ga dit doen aan de hand van eigentijdse bronnen: hoe omschreven beleidsmakers hun visie op de culturele dimensie en wat zagen zij als hun beleidstaak? Ik zal – met zevenmijlslaarzen – door een halve eeuw beleidsdebat wandelen. Die wandeling zal ik in vier etappes indelen:

- Hoe werd er in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot 1980 over de culturele dimensie gedacht?
- Welke beleidskeuzes maakte men in het minderhedenbeleid van 1980 tot 1994?
- Welke herdefinitie zien we in de periode van het Integratiebeleid van 1994-2003?
- Hoe zag de culturele dimensie eruit in het Integratiebeleid Nieuwe Stijl na 2003?

Integratie met behoud van eigen cultuur vóór 1980

Beleid en beleidsvorming ten aanzien van immigratie in Nederland en hoe nieuwkomers een plaats krijgen in de samenleving is in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog – tot 1980 – achteraf gezien nogal onoverzichtelijk en tegenstrijdig. Aan de ene kant is er de algemene gedachte dat Nederland geen immigratieland is; een gedachte die ook een ideologie wordt, wanneer de overheid zegt dat Nederland geen immigratieland moet en wil zijn. In feite was Nederland aanvankelijk het tegenovergestelde: een emigratieland. Er waren drie verzuilde emigratiediensten actief en tussen 1945 en 1960 vertrokken zo'n half miljoen emigranten – landverhuizers noemt de oude literatuur hen – naar Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en landen in Zuid-Amerika.

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

Aan de andere kant kwamen er groepen mensen Nederland binnen. Die werden echter onder de heersende ideologie niet als immigranten gezien. Ze kregen andere labels:

- De 'repatrianten' kwamen terug uit voormalig Nederlands-Indië.⁴ Voor hen werd een assimilatie- en absorptiebeleid gevoerd.
- Er kwamen in 1951 militairen van het voormalige Koninklijk Nederlands-Indische Leger en hun gezinnen, aanvankelijk *Ambonezen*, later Molukkers genoemd. Voor hen was het beleid exact het tegenovergestelde: tijdelijke opvang in afwachting van terugkeer naar de Molukken/Indonesië.
- Er kwamen, spontaan dan wel gerekruteerd, arbeiders uit het Mediterrane gebied die het label 'gastarbeiders' kregen, waarbij 'gast' vooral tijdelijkheid aanduidde. Voor hen dienden er alleen voorzieningen te komen die hun bestaan hier – in afwachting van terugkeer – leefbaar maakten. Integratie zou die terugkeer alleen maar minder waarschijnlijk maken. Voor hun kinderen – als die er al waren – was Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) een goede zaak, omdat het de terugkeer naar het land van hun ouders zou vergemakkelijken.
- En er kwamen 'Rijksgenoten van Overzee' (Surinamers en Antillianen). Zij die vóór 1970 naar Nederland kwamen, werden in het algemeen ook als tijdelijke migranten gezien die vooral voor hun opleiding naar Nederland kwamen en terug zouden gaan.

In de eerste overzichtspublicatie over immigranten in Nederland uit 1971, onder redactie van Hilda Verwey-Jonker, werden beschouwingen over al deze (en nog enkele andere) groepen en de verscheidenheid van beleid voor het eerst bij elkaar gebracht.⁵ Tekenend is dat de beschreven groepen in de titel van het boek niet 'immigranten' mochten heten, zoals oorspronkelijk was voorgesteld door de auteurs. Het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), dat de studie bekostigde en uitgaf, keurde 'immigranten' in de titel af: Nederland was immers geen immigratieland. Het leidde ertoe dat die eerste publicatie het woord *allochtonen* introduceerde: de titel werd *Allochtonen in Nederland*.⁶ (De anekdote over de strijd om de titel van het boek hoorde ik van Hans van Amersfoort, auteur van de hoofdstukken over de Molukkers en de Antillianen in dat boek.)

De Nota Buitenlandse Werknemers van 1974 verwoordt het non-immigratiebeginsel nog eens luid en duidelijk:

Reeds eerder hebben de betrokken bewindslieden als hun overtuiging uitgesproken dat voor Nederland geen rol als huidig of toekomstig immigratieland is weggelegd. Deze stelling dient zo te worden begrepen dat Nederland als een van de dichtstbevolkte landen ter wereld het langdurig of duurzaam vestigen van grotere aantallen buitenlanders niet kan aanmoedigen.⁷

De nota – die verschijnt na de wervingsstop van 1973 – bepleit dan ook dat buitenlandse werknemers ‘de band met het moederland levend houden’ onder andere door scholingsmaatregelen en het stimuleren van terugkeer (door onder andere een bonus voor terugkeerders). In het kort daarop volgende Beleidsplan 1974 van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt een onderscheid gemaakt tussen allochtone leerlingen die na enige jaren zouden terugkeren en zij die hier zouden blijven. Beide categorieën zouden zowel OETC als Onderwijs in de Nederlandse taal en cultuur moeten krijgen: bi-cultureel onderwijs dus. Bij potentiële terugkeerders zou het accent op behoud van eigen taal en cultuur moeten liggen; bij blijvers op integratie in het Nederlands onderwijssysteem.⁸

Het is dus in deze periode van de jaren 1970 dat de leuze ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ en de faciliteit ‘Onderwijs in eigen Taal en Cultuur’ werden ontwikkeld, en wel voor die groepen wier verblijf tijdelijk werd verondersteld. Het OETC was een faciliteit die voor kinderen van gastarbeiders en Molukkers beschikbaar werd gesteld. Voor ‘repatrianten’ is de term ‘behoud van eigen identiteit’ nooit gebruikt. Voor Overzeese Rijksgenoten was dit evenmin aan de orde.

Het zijn echter diezelfde jaren 1970 geweest die de onhoudbaarheid van de stelling ‘Nederland is geen immigratieland’ en de misleidende beleidspercepties van tijdelijkheid genadeloos bloot legden. Er was immers de sterke aanwas van de gastarbeiders, met name die uit Turkije en Marokko: niet door rekrutering – die was in 1973 gestopt – maar door gezinshereniging. De verwachte terugkeer bleef uit. Er was ook de opstandige tweede generatie Molukkers die door bezettingen en treinkapingen gewelddadig liet merken dat er iets fout gegaan was met de veronderstelde tijdelijkheid van het verblijf van de ex-KNILers en hun gezinnen. En er was die grote migratie uit Suriname: uit alle etnische groepen en alle lagen van de bevolking stemden Surinamers met hun voeten en kwamen naar Nederland vóór de onafhankelijkheid van dat land in november 1975 (en in de vijf jaren daarop volgend); hoe voorlopig hun verblijf zou zijn, wist niemand. Alleen

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

de 'repatrianten' leken min of meer aan de beleidsverwachtingen – een snelle, geruisloze aanpassing en inpassing in de samenleving – te voldoen. Ze vormden na de jaren 1970 geen doelgroep van beleid meer.

Het etnische minderhedenbeleid van 1980-1992

Dat Nederland geen immigratieland zou zijn, werd door wetenschappers al in de jaren 1970 aan de kaak gesteld, onder andere door Van Amersfoort (1974), Entzinger (1975), Bovenkerk (1976) en Groenendijk (1979),⁹ maar deze werden door beleidsmakers niet gehoord, behalve op het ministerie van CRM dat in zijn maatschappelijke dienstverlening dagelijks met de gevolgen werd geconfronteerd. Dat ministerie stelde in 1978 de Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM) in die het ministerie moest adviseren hoe het beleid in te richten. Het was echter een ander adviesorgaan, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), die in 1979 de knuppel met succes in het hoenderhoek gooide: de WRR stelde in haar rapport Etnische Minderheden voor dat de overheid in beginsel diende uit te gaan van de mogelijkheid van permanent verblijf van immigranten.

Als dat het uitgangspunt werd, dan was er een beleid nodig om achterstanden op te heffen, maar er waren ook culturele aspecten aan zo'n beleid voor etnische minderheden. Het rapport zelf merkte daar allereerst over op dat de begrippen 'behoud van eigen identiteit' en integratie elkaar 'in een perspectief van een lang of permanent verblijf van de migrant bijten'.¹⁰ Exit *behoud* van eigen identiteit dus, maar wat dan wel?

Onder het kopje 'Culturele gelijkwaardigheid in een open, multi-etnische samenleving' stelt het advies van de WRR:

Een versterkte deelneming van de minderheden in de Nederlandse samenleving verdraagt zich niet met een cultureel isolement. De Raad wil nadrukkelijk stellen dat evenzeer als minderheid en meerderheid elkaars opvattingen dienen te respecteren, beide moeten erkennen dat een optimaal deelnemen van minderheden aan de samenleving verandering van beider culturen vraagt [...] Deze beschouwingwijze wijkt af van de visie die aan het voorheen gevoerde beleid ten grondslag lag. Uit de doelstelling 'behoud van culturele identiteit' komt een statische visie ten aanzien van cultuur van etnische minderheden naar voren. In een dergelijke visie wordt de beweeglijkheid en het aanpassend vermogen van die culturen bij sociale verandering miskend.

De Raad voegt daar nog aan toe dat zo'n doelstelling ook verscheidenheid binnen die groepen geen recht doet.¹¹ Men kan gerust stellen dat de Raad hier afrekenet met het begrip 'behoud van cultuur of culturele identiteit' als beleidskeuze.

Hoe komen dergelijke adviezen terug in het beleidsdocument dat in 1981 volgt op het WRR-advies, de Ontwerp-Minderhedennota?¹² Allereerst zien we deze gedachten terug in de doelstelling van het minderhedenbeleid:

Het minderhedenbeleid is erop gericht voor minderheidsgroepen die voorwaarden te scheppen, die noodzakelijk zijn om te kunnen emanciperen in en te kunnen deelnemen aan de samenleving. Bevorderd moet worden dat wederzijds aanpassing en aanvaarding van alle bevolkingsgroepen plaats kan hebben. Emancipatie wordt in ruime zin opgevat: niet alleen als proces van versterking van eigenwaarde en zelfbewustzijn van de minderheidsgroepen en de afzonderlijke leden daarvan. Emancipatie heeft ook ten doel de omringende samenleving zo te beïnvloeden, dat deze blijvend de ruimte voor ontplooiing van minderheden biedt.

Wederzijdse aanpassing en emancipatie zijn dus de nieuwe sleutelwoorden geworden, inclusief een culturele dimensie van emancipatie.

Onder het kopje 'Minderhedenbeleid gericht op de gehele samenleving' wordt die culturele kant van emancipatie nog eens toegelicht:

De spreuk 'behoud van de eigen cultuur' kan de onjuiste indruk wekken dat het bij 'de eigen cultuur en de eigen identiteit' om iets onveranderlijks gaat. [...] [Het kan echter voorkomen] dat elementen van de eigen cultuur, die wellicht in de oorspronkelijke eigen samenleving wel functioneel waren, dit niet zijn in onze sterk verstedelijkte, geïndustrialiseerde samenleving. Ze kunnen remmend werken op de maatschappelijke ontplooiing van leden van die minderheidsgroepen in Nederland. [...] De regering wil de leden van de verschillende minderheden niet alleen zoveel mogelijk de vrijheid laten voor de beleving van de eigen identiteit, maar zij wil ze waar mogelijk ook behulpzaam zijn bij het scheppen van de voorwaarden daartoe. [...] [Bij die steunverlening] neemt de overheid een principiële reserve in acht: met de wijze waarop een culturele minderheid aan haar identiteit vorm geeft en die beleefd wil zij zich niet bemoeien. Daarvoor zijn in de eerste plaats de leden van die minderheid zelf verantwoordelijk. [...] Zij mag echter wel verlangen dat ook de leden van minderheidsgroepen de basiswaarden en -normen van de omringende samenleving eerbiedigen. Ook mag verlangd worden dat zij zich inspannen om zich die sociale vaardigheden eigen te maken – inclusief een voldoende beheersing van de Nederlandse taal – die

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

voor het functioneren in de Nederlandse samenleving noodzakelijk zijn.¹³

Met deze uitgangspunten gaat het beleid ten aanzien van immigranten in de Nederlandse samenleving een totaal nieuwe fase in, die wordt bekrachtigd in de Minderhedennota van 1983: met een nieuwe aanduiding, 'minderheden' al dan niet met etnisch erbij, met niet alleen een erkenning van culturele en etnische eigenheid voor het collectief, maar ook met een opdracht aan 'eigen organisaties' van dat collectief om te emanciperen, en aan de samenleving om dat te accepteren. In een apart hoofdstuk van de definitieve Minderhedennota onder de titel 'Participatie, emancipatie en cultuurbeleving' wordt dit ontwikkelingsbeleid geformuleerd.¹⁴ Niks geen behoud en conservering dus, maar ontwikkeling in de nieuwe situatie, in een proces dat van twee kanten gevoed moet worden.

Ik ben hier zo uitvoerig (en letterlijk) in het schetsen van de beleidsbenadering van het minderhedenbeleid, omdat later de tegenstanders van 'multi-kulti' en 'multiculturalisme' de benadering van het minderhedenbeleid aanduiden als 'het stimuleren van behoud van eigen cultuur en identiteit' en daardoor het creëren van 'parallele samenlevingen'. De termen 'behoud van eigen cultuur en identiteit' zijn echter niet in documenten van het minderhedenbeleid terug te vinden, behalve wanneer ze verwijzen naar de periode vóór 1980 en expliciet afgewezen worden.

Integratiebeleid op basis van individueel burgerschap, 1994-2002

Na tien jaar minderhedenbeleid begint aan het eind van de jaren 1980 een kritische wind op te steken. Deze kritiek wordt het meest expliciet samengebracht in het tweede WRR-rapport uit 1989, met de titel Allochtonenbeleid.¹⁵ Het rapport stelde dat het beleid op de harde terreinen van arbeid en onderwijs onvoldoende was, dat het beleid teveel een op emancipatie gericht groepsbeleid was geweest, en dat het culturele aspect teveel nadruk gekregen zouden hebben. De suggestie was dat de groepsbenadering en de (aandacht voor) culturele aspecten eerder belemmerend werken voor sociaaleconomische participatie dan bevorderend. Een nieuw beleid zou meer op individuen gericht moeten zijn en op (toerusten voor) arbeid en onderwijs om achterstanden op te heffen; algemeen beleid zou waar mogelijk de voorkeur moeten hebben boven specifiek beleid; beleid moet zich minder op culturele aspecten van de multiculturele samenleving richten en meer op 'het bevorderen

van goede betrekkingen tussen allochtonen en autochtonen en tussen allochtonen onderling; culturele eigenheid en ontwikkeling behoren 'tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken groepen' en zijn geen taak voor beleid.¹⁶

De door de WRR bepleite veranderingen in beleid zien we enkele jaren later uitgewerkt in de Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden van 1994.¹⁷ Dit nieuwe beleid wil sterk inzetten op arbeid en onderwijs, via algemeen beleid waar mogelijk; doelgroepen worden afgeschaft, wijkbeleid komt daarvoor in de plaats; subsidiebeleid voor organisaties wordt afgebouwd. Wat de culturele dimensie betreft: cultuur verschijnt onder het kopje Cultuur met een grote 'C' en gaat dan over het streven naar 'gelijkwaardige deelname van allochtonen aan kunst- en cultuuruitingen'.¹⁸ Het brede antropologische begrip cultuur of levensbeschouwing komt niet voor in de nota (en is derhalve effectief naar de privésfeer verwezen).¹⁹ Nieuw in de Contourennota is vooral het centrale begrip (actief) burgerschap dat verbonden wordt met het nieuwe begrip inburgering (zoiets als 'leren een actief burger te worden') en met participatie. Dit nieuwe begrip burgerschap kent niet alleen rechten, maar ook verplichtingen. De overheid voert een toerustend, activerend, maar ook verplichtend beleid voor individuele burgers. Nieuw is ook de plaats van samenleving als geheel: onder de noemers van 'sociale cohesie', 'democratische rechtsstaat', 'veiligheid' en 'draagvlak in de samenleving' worden de problematische kanten van de multiculturele samenleving opgevoerd. Wijken worden een belangrijk uitvoeringskader en het Grotestedenbeleid krijgt de coördinatie van integratiebeleid.

De beleidsnota 'Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999-2002' van Minister Van Boxtel uit 1998 legt deze nieuwe benadering vast in een actieprogramma met de volgende inleiding:

Van leden van etnische minderheden mag verwacht worden dat zij hun uiterste best doen om zich zo snel mogelijk een zelfstandige positie te verwerven in ons land. Daarvoor is het nodig dat zij kiezen voor deze samenleving en er ook hun verantwoordelijkheid voor nemen, om de vele faciliteiten die ons land zijn nieuwe landgenoten biedt, te benutten. Cruciaal is hierbij het leren beheersen van de Nederlandse taal. Het kabinet heeft met de Wet Inburgering Nieuwkomers daartoe een unieke faciliteit geschapen (...). Ieder lid van onze samenleving moet aangesproken kunnen worden op het inzetten van de potenties die hij bezit. Daar is hij burger voor, weerbaar, met rechten en verantwoordelijkheden.²⁰

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

Aan het begin van deze periode van het Integratiebeleid die ik van 1994 tot 2002 laat lopen, is er één moment waarop het beleidsdebat over de culturele dimensie van beleid nog een keer opflakert, mede als reactie op het weg definiëren ervan in de Contourennota van 1994. Die ervaring komt uit de schoot van de TWCM, de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, een gemengde commissie van wetenschappers en beleidsmensen die door het ministerie van Binnenlandse Zaken was ingesteld na de opheffing van de ACOM in 1992. De TWCM adviseerde de minister op basis van onderzoek. De TWCM bracht in 1995 een advies uit onder de titel: 'Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans.'²¹ Daarin neemt de Commissie een duidelijk standpunt in over het belang van de culturele dimensie van integratiebeleid (en duidelijk anders dan de regering in de Contourennota van een jaar eerder).

Het advies van de Commissie zegt eerst dat het integratieproces tweezijdig is, namelijk van immigranten en samenleving, en dat er de noodzaak is coherentie en cohesie te creëren. De commissie gaat:

ervan uit dat de incorporatie (op basis van gelijkheid en gelijke kansen) van toegelaten immigranten en hun nakomelingen niet alleen op belangrijke maatschappelijk terreinen – arbeid en inkomen, onderwijs en huisvesting – dient plaats te vinden, maar ook op het politieke, etnisch-culturele en religieuze terrein. Dat impliceert dat die incorporatie niet alleen betrekking heeft op individuele immigranten, maar ook op hun organisaties en instituties, indien daarom wordt gevraagd.²²

De commissie stelt voor de culturele dimensie het leidende principe van gelijkwaardigheid voor. Ze constateert dat in discussies over de culturele dimensie:

gewoonlijk de onverenigbaarheid van bepaalde religies of culturen met mensenrechten of andere fundamentele uitgangspunten van liberaal-democratische samenlevingen centraal [staan]. Het voordeel van deze discussies is dat duidelijk wordt waar de grenzen liggen. [...] Een aantal van dergelijke 'ononderhandelbare onderwerpen' is nadrukkelijk vastgesteld in de discussie in de Tweede Kamer naar aanleiding van het Maatschappelijk Debat Integratie. Deze betreffen: de democratische rechtsorde, de vrijheid van meningsuiting, het zelfbeschikkingsrecht van het individu, de gelijkwaardigheid van vrouw en man en de scheiding van kerk en staat.

Penninx

Met inachtneming daarvan pleit de commissie ervoor een strategie te kiezen waarbij niet het principiële verschil centraal staat, maar de mogelijkheid van een compromis. Vanuit het uitgangspunt dat immigranten en hun nakomelingen, als zij dat wensen, de mogelijkheid moeten krijgen zich te identificeren met de Nederlandse samenleving in politiek, etnisch-cultureel en religieus opzicht, is verankering van verscheidenheid nodig. Culturele tolerantie is dan ook een belangrijke voorwaarde. De hier voorgesteld strategie komt erop neer dat ‘cultureel relativisme en gelijkwaardigheid van godsdiensten en culturen’ in principe het uitgangspunt zijn, tot het tegendeel blijkt.²³

Tijdens de laatste bijeenkomst van de TWCM verwoordt de voorzitter Nel Ginjaar-Maas een jaar later het TWCM-advies nog eens als volgt:

De commissie heeft [op het punt van de culturele dimensie] een duidelijk keuze gemaakt: die van minimaal noodzakelijke eenheid, gecombineerd met verankering van maximale verscheidenheid. Beide dienen nadrukkelijk bewaakt te worden.²⁴

Integratiebeleid nieuwe stijl 2003 en daarna

Het advies ‘Eenheid en Verscheidenheid’ van 1995 en de afscheidsrede van de voorzitter van de TWCM kunnen we – achteraf – zien als de afsluiting van een tijdperk waarin in beleidskringen hardop werd nagedacht over de plaats van cultuur en levensbeschouwing in brede zin in het integratieproces van immigranten. Daarna vond er een wezenlijke herdefinitie van cultuur en het belang ervan voor integratie plaats: cultuur verschijnt vanaf dan in beleidsstukken uitsluitend nog als belemmering voor integratie: de ‘culturalisatie van integratieproblemen’. Voor een deel was die culturalisatie al begonnen in de jaren 1990, waarin de islam als obstakel voor integratie, en onverenigbaar met democratische waarden werd neergezet.²⁵ In 2000 geeft Scheffer een verdere wending aan de herdefiniëring van het vraagstuk: niet alleen zou het hele integratiebeleid op een mislukking en ‘een multicultureel drama’ zijn uitgelopen, omdat het behoud van eigen cultuur en identiteit van immigranten tot parallelle samenlevingen had geleid; de immigratie en het beleid hadden ook de autochtone cultuur en identiteit in gevaar gebracht en het beleid had de nationale cultuur tot nu toe verwaarloosd.²⁶

De thema’s immigratie en integratie werden vervolgens ongekend

gepolitiseerd en populistisch/nationalistische kaders brachten vervolgens drie kabinetten-Balkenende (2002-2006) en een 'Integratiebeleid nieuwe stijl', zoals de beleidsnota van Minister van Justitie en Integratie, Verdonk, uit 2003 heette. Leidend beginsel werd nu 'gedeeld burgerschap': het moest gaan over het gemeenschappelijke van allen in plaats van 'de cultivering van verschillen. [...] Gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen.'²⁷ Terugtrekken in eigen kring belemmert de participatie, evenals betrokkenheid van immigranten bij hun land van herkomst en dubbele nationaliteit. In de beleidstukken komt het burgerschap voor de migrant met steeds meer verplichtingen, drang en dwang. Cultuur verschijnt uitsluitend als belemmering en conflictstof: de man-vrouwverhoudingen, het gedwongen huwelijk, homoseksualiteit en eerwraak worden prominente onderwerpen in beleid. De inmiddels verplichte inburgeringcursussen veranderen van het oorspronkelijke gereedschapskistje voor integratie van de jaren 1990 naar een assimilatie-instrument dat nieuwkomers Nederlandse normen en waarden dient bij te brengen.

Het kabinet-Balkenende IV (2006-2010) brengt tijdelijk de wijkgerichte aanpak van de jaren 1990 terug en het Integratiebeleid wordt kortstondig bij het Ministerie van VROM ondergebracht. De Integratienota 2007-2011 en het Deltaplan Inburgering vereenvoudigen de inburgering enigszins en stellen het belang van betrokkenen meer centraal, maar inhoudelijk blijft het een aanpassingsopgave. De visie op de culturele dimensie is niet wezenlijk anders dan die welke was ontwikkeld onder Verdonk, maar de toon is wat milder.

Ook de kabinetten-Rutte I (VVD-CDA) en II (VVD-PvdA) brengen geen nieuwe ideeën over de culturele dimensie van integratie. Ze gaan, vooral in het tweede kabinet-Rutte, wel weer terug naar de onwelkome toon van Verdonk. Een citaat uit de regeringsverklaring, uitgesproken door premier Mark Rutte op dinsdag 26 oktober 2010, mag dat verduidelijken:

Integratie is meer dan een inburgeringsdiploma. Het gaat erom dat mensen ongeacht hun geslacht of godsdienst op gelijke voet en volwaardig kunnen bijdragen aan de Nederlandse samenleving. Daar past geen diversiteits- en voorkeursbeleid bij met een zwaar accent op geslacht en etnische herkomst. Daar stoppen we dus mee. Wat we wel nodig hebben is een aanpak die discriminatie tegengaat en emancipatie bevordert. En tegen die achtergrond stelt het kabinet een verbod voor op gelaatsbedekkende kleding.

Voor alle duidelijkheid: het voorgaande is een doorlopend, letterlijk citaat.

Penninx

Er is niets in geknipt en geplakt.

Het Regeerakkoord van 29 oktober 2012 van het kabinet-Rutte II benadrukt nog eens dat inburgering – op eigen kosten – niet vrijblijvend is:

We scherpen de eisen voor inburgering aan, zowel in het buitenland als in Nederland. Voorbereiding op het inburgeringsexamen is een verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf. Inburgeringsinspanningen worden consequent en vanaf het begin gevolgd. Wie zich onvoldoende inzet verliest de verblijfsvergunning, met uitzondering van degenen met een verblijfsvergunning asiel. Maar ook voor de laatste groep geldt dat zij zich in moeten zetten om belemmeringen voor werk, zoals het niet beheersen van het Nederlands, weg te nemen. Alleen dan kunnen zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.[...] Gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en in overheidsgebouwen. In de openbare ruimte kan de politie ten behoeve van identificatie gelasten de gezichtsbedekkende kleding af te leggen. Wie deze kleding draagt, voldoet niet aan de eisen voor een bijstandsuitkering.²⁸

Conclusie

Het denken over de culturele dimensie van het integratiebeleid heeft in de laatste halve eeuw een flink aantal wendingen (*frame shifts*, zo U wilt) laten zien. Aanvankelijk in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd voor bepaalde groepen inderdaad bedacht dat voor hun tijdelijk verblijf hier een tijdelijke integratie met behoud van eigen taal en cultuur de beste beleidsoptie zou zijn.

Die gedachte werd in het minderhedenbeleid van de jaren tachtig echter verlaten, omdat 'behoud' niet paste bij een langdurig verblijf. Een tweezijdig ontwikkelings- en emancipatieproces, inclusief een culturele dimensie en ontwikkeling van eigen cultuur en identiteit in een Nederlandse samenleving, werd het beleidsmatige alternatief. Wel respect voor cultuur en levensbeschouwing dus, maar geen behoud *tout court*. Dat het minderhedenbeleid later door tegenstanders als 'multi-kulti' met behoud van eigen cultuur en identiteit werd weggezet, is op basis van analyse van beleidsdocumenten geheel ongefundeerd. Het zegt dan ook vooral iets over het tegenbeeld van die projectie dat tegenstanders wilden promoten: de noodzaak dat immigranten zich aan normen, waarden en regels van de Nederlandse samenleving zouden moeten aanpassen (inburgeren).

De beleidsvoorstelling waarin inburgering en actief burgerschap van

de individuele migrant kernwoorden worden, en tegelijkertijd cultuur en collectief eerder als belemmering voor integratie dan als een noodzakelijk onderdeel ervan wordt gezien, zien we terug in het integratiebeleid van de jaren 1990. Cultuur en levensbeschouwing van migranten zijn naar de privésfeer verbannen en de overheid ziet daar geen taak in het kader van integratiebeleid.

Heeft het inburgeringsbeleid tot 2002 nog het karakter van paternalistische aanmoediging van immigranten om 'in te burgeren en de kansen te pakken die de Nederlandse samenleving biedt', na 2003 verandert de toonzetting en wordt de inburgering verplicht, afgedwongen én moet ook nog eens door de migrant zelf gefinancierd worden. Een plaats in de Nederlandse samenleving kan alleen nog 'verdiend' worden door inburgering en aanpassing. Culturele en levensbeschouwelijke ideeën en gewoonten die dat proces in de weg zouden staan – en daarvan worden er steeds meer gevonden – dienen afgezworen te worden.

Terwijl de beleidsleuze 'Integratie met behoud van eigen taal en cultuur' alleen in de jaren zeventig van de vorige eeuw in beleidsdocumenten voorkomt, zien we die beleidsleuze in de jaren 1990 en daarna vaak terug in de maatschappelijke en beleidsdiscussie, waarbij gesuggereerd wordt dat die leuze ook ten grondslag zou liggen aan het minderhedenbeleid van de jaren 1980. Dat blijkt niet zo te zijn.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van de toespraak die de schrijver hield op het afscheidssymposium van dr. Krisj Sietaram op 19 november 2015 in het stadhuis van Den Haag.
2. P.W.A. Scholten, *Framing Immigrant Integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011).
3. Voor een uitvoerige uitwerking van het analytisch begrip integratie en integratiebeleid zie: R. Penninx & B. Garcés-Masareñas, "The concept of integration as an analytical tool and as a policy concept," in: *Integration processes and policies in Europe. Contexts, Levels, Actors*, eds. B. Garcés-Masareñas & R. Penninx (Dordrecht: Springer, 2015), 11-30.
4. Alleen diegenen die 'erkende' Nederlanders waren mochten naar Nederland overkomen.
5. H. Verwey-Jonker, ed., *Allochtonen in Nederland: beschouwingen over de gerepatrieerden, Molukkers, Surinamers, Antillianen, buitenlandse werknemers, Chinezen, vluchtelingen en buitenlandse studenten in onze samenleving* (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1971).

Penninx

6. Idem.
7. Tweede Kamer der Staten Generaal, Nota Buitenlandse Werknemers, Nota n.a.v. het eindverslag, 1974, Zitting 1974-1975, 10504, nr. 12, 13.
8. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties* (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1974).
9. J.M.M. van Amersfoort, *Immigratie en minderheidsvorming; een analyse van de Nederlandse situatie 1945-1973* (Alphen aan den Rijn: Samsom, 1974); H. Entzinger, "Nederland immigratieland?," *Beleid en Maatschappij* 2, 12 (1975): 326-336; F. Bovenkerk, *Wie gaat er terug naar Suriname? Een onderzoek naar de retourmigratie van Surinamers uit Nederland 1972-1973* (Amsterdam: ASC/UvA, 1976); C.A. Groenendijk, "Van gastarbeider tot medeburger," *Beleid en Maatschappij* 2 (1979): 52-63.
10. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Etnische minderheden*, Rapport 17 (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1979).
11. Idem, xxi.
12. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Ontwerp-minderhedennota* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981), 36 e.v.
13. Idem, 38.
14. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Minderhedennota* (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1983), 107 e.v.
15. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, Rapport 36 (Den Haag: SDU, 1989).
16. Idem, 22-24.
17. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994).
18. Idem, 41-42.
19. Soms komt 'cultuur' voor als belemmering, zoals in de Nota *Kansen krijgen, kansen pakken* (Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, *Kansen krijgen, kansen pakken*; Integratiebeleid 1999-2002, Tweede Kamer 1998-1999, 26333, nr. 2. (1998), 10) waar verwezen wordt naar een SCP-studie die stelt dat 'achterstanden van allochtonen in het onderwijs [is] niet uitsluitend het gevolg is van een lage maatschappelijk positie. Anderstaligheid en cultuurgebonden opvoedingspatronen zijn mede oorzaak'.
20. Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, *Kansen krijgen, kansen pakken*; Integratiebeleid 1999-2002, TK 1998-1999, 26333, nr. 2. (1998), 3-4.
21. Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, *Eenheid en verscheidenheid: op zoek naar de balans. Beschouwingen over immigratie- en integratiebeleid* (Amsterdam: Het Spinhuis, 1995).
22. Idem, 37.
23. Idem, 39-40.
24. Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, *Integratiebeleid voor de toekomst. Toespraak van de voorzitter van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, drs N. Ginjaar-Maas, ter gelegenheid van het afscheid van de TWCM op 4 december 1996 te Den Haag* (Amsterdam: Het Spinhuis, 1996), 6.

'Integratie met behoud van eigen cultuur'?

25. F. Bolkestein, *Address to the Liberal International Conference at Luzern. (Friday 6 September)* (Den Haag: VVD Tweede-Kamerfractie, 1991).
26. P. Scheffer "Het multiculturele drama" *NRC/Handelsblad*, 29/1/2000.
27. Ministerie van Justitie, *Integratiebeleid Nieuwe Stijl*. TK 2003-2004, 29203, nr. 1. (2003): 8.
28. Regeerakkoord van 29-10-2012 van het kabinet Rutte II, pagina 30.